

REVISITANDO EL DESARROLLO TERRITORIAL EN UN CONTEXTO DE CAMBIOS E INCERTIDUMBRES

Javier Marsiglia¹
José Arocena²

Resumen/Abstract

El artículo aborda en primer lugar la evolución de la temática del desarrollo local desde la década del 70 del siglo pasado, pasando revista a los principales hitos de su surgimiento, tanto en Europa como en América Latina, analizando cómo se fueron configurando las agendas académicas e institucionales en los últimos años. Se pone especial énfasis en la relación de tensión entre los procesos de globalización y el desarrollo local, así como en las condiciones de los territorios para insertarse competitivamente en un mundo globalizado. En segundo lugar, se plantean algunas de las categorías teóricas que forman parte del marco conceptual del desarrollo local dejándonos interpelar por los debates existentes en una temática aún en construcción. Finalmente, el artículo propone algunas pistas para fortalecer los procesos de desarrollo territorial, basadas en la construcción de diálogos múltiples en función de una visión compartida del futuro de los territorios que implica hacerse cargo de la gestión de las diferencias.

Palabras clave desarrollo local, territorio. pproximidad, articulación de actores

REVIEWING TERRITORIAL DEVELOPMENT IN A CONTEXT OF CHANGES AND UNCERTAINTIES

This article presents the evolution of the topic of local development since the 1970s, reviewing the main highlights of its emergence, both in Europe and Latin America, and analyzed how academic and institutional agendas have been configured in recent years. In this historical review, special emphasis is placed on the tense relationship between globalization processes and local development and on the conditions of territories to insert themselves competitively in a globalized world. At the same time, some of the theoretical categories that are part of the conceptual framework of local development are presented, allowing us to be challenged by the existing debates on a subject still under construction. Finally, the article proposes some ways to strengthen territorial development processes, based on the construction of multiple dialogues in terms of a shared vision of the future of the territories, which implies taking charge of the management of differences.

¹ Argentino, Universidad de San Juan. Correo electrónico: javier.marsiglia@gmail.com

² Uruguayo, Universidad Católica de Uruguay. Correo electrónico: josarocena@gmail.com

Keywords: local development, territories, proximity, articulation of actors



La coexistencia de dos procesos históricos significativos

En la década de los setenta, dos fenómenos coexistieron en Europa y América Latina: el shock petrolero que afectó fuertemente a los países ricos y los autoritarismos latinoamericanos. Ambos procesos tuvieron efectos en los años siguientes, que ambientaron y permitieron nuevas búsquedas en términos de desarrollo. Las concepciones dominantes en la década anterior fueron puestas en cuestión por estos dos acontecimientos.

La consolidación de la democracia en América Latina

En lo que respecta a América Latina y en particular en los países del Cono Sur, el efecto más importante de las dictaduras fue la defensa de las formas democráticas de convivencia social. En los procesos de vuelta a la democracia fue la reivindicación principal en torno a la cual se pusieron de acuerdo fuerzas pertenecientes a distintas corrientes ideológicas. En este marco, los planteos de descentralización y desarrollo local se orientaron a la consolidación de la participación de los territorios en la profundización de la democracia.

Durante el período autoritario en América Latina, se pusieron fuera de la ley partidos políticos y sindicatos. Los ámbitos locales y comunitarios no eran en cambio una amenaza para los poderes fácticos. Entre los muros de las iglesias o en reuniones con apariencia social o deportiva, se organizaron grupos de resistencia a las dictaduras. La valoración de lo “local” comenzó con estas actividades en las que se descubrió el potencial de la democracia llevada al territorio.

Una vez recuperada la democracia política, estos ámbitos locales siguieron generando distintas iniciativas que se orientaron en una primera fase a encontrar formas de organización territorial más o menos permanentes. En los años siguientes, se profundizaron los planteos descentralizadores, reclamando reformas que le dieran mayor autonomía a los distintos niveles territoriales.

El énfasis europeo en la creación de empresas

En cuanto a los efectos del shock petrolero en Europa, es bien conocido el final de los “treinta gloriosos años” del crecimiento. Se produjo el aumento acelerado de la desocupación, debido a la caída de grandes centros industriales que habían sido pilares del desarrollo europeo. Los gobiernos de la segunda mitad de la década de los setenta y de los años siguientes, debieron enfrentarse a esta problemática con políticas públicas compensatorias que tuvieron un resultado mucho más débil de lo esperado.

Fue entonces que apareció una frase muy significativa: “y si cada uno creara su empleo”. Esta frase pronunciada por un primer ministro francés,³ expresó una tendencia que comenzaba a perfilarse en esos años: el fomento a la creación de pequeñas empresas. Es decir, pasar de un modo de industrialización con grandes plantas y una gran masa de asalariados, a otro en el que cada uno fuera patrón de sí mismo. Los procesos de creación de pequeñas empresas se extendieron en toda Europa. Para ello, se estudió el perfil del empresario, se analizaron las condiciones de éxito de las empresas, se desarrollaron estudios sociológicos que intentaron ubicar al pequeño empresario como un actor en su contexto social e institucional. Se analizaron los sistemas de relaciones del empresario con su familia, con sus colegas, con los actores institucionales, con el conjunto de los actores locales. Se llegó rápidamente a valorar la inserción del pequeño empresario en las “redes locales”. Fue surgiendo así la relevancia de lo “local” en el fomento de la creación de pequeñas empresas (Arocena, J. et al: 1983). Los contextos locales fueron reconocidos como una variable de primera importancia en el desarrollo de pequeños emprendimientos.

Los estudios se centran en el desarrollo local

Como consecuencia de estos procesos históricos, se generaron los estudios y los proyectos de descentralización y desarrollo local. En el caso europeo, la crisis petrolera de mediados de los setenta y en el caso latinoamericano, la pérdida y recuperación de los regímenes democráticos, generaron una progresiva confluencia en la búsqueda de una perspectiva que tomara en consideración lo “local” como una dimensión específica del desarrollo. Esto obligó a una relectura de los “relatos” del desarrollo que habían planteado la dimensión “macro” como la única pertinente.

³ Raymond Barre, Primer Ministro de Francia durante la presidencia de Valéry Giscard d’Estaing, invitó a dinamizar los procesos de creación de pequeñas y medianas empresas.

Existía un cuerpo teórico y metodológico para el estudio sincrónico de las sociedades locales. Las tradiciones sociológicas que habían estudiado los sistemas de acción local se habían centrado en una visión sistémica, sin incorporar de manera específica la noción de pasaje de una forma social a otra. Tanto la sociología urbana como la sociología rural habían analizado desde las primeras décadas del siglo XX, lo rural y lo urbano, predominando en esos estudios la definición de los comportamientos y de los sistemas de relaciones.

Por otro lado, los teóricos del desarrollo habían profundizado en los procesos de transformación social y económica, planteando fundamentalmente las formas como las sociedades cambiaban y sobre todo las dificultades que encontraban en esos procesos. Básicamente en América Latina y en alguna medida en África, un número importante de sociólogos y economistas construyeron teorías del desarrollo. Se había desarrollado entonces un cuerpo teórico y metodológico para el estudio global del desarrollo -de origen principalmente latinoamericano, vinculado fundamentalmente a la CEPAL- pero no existía algo similar para el estudio del desarrollo de las sociedades locales.

La década de los noventa fue relevante para la introducción del desarrollo local en la agenda pública. La década del ajuste económico obligó a mirar lo territorial como una alternativa a las diferentes recetas fracasadas a lo largo de esos años. Progresivamente, el territorio pasó a ser una temática instalada en los ministerios, en los gobiernos locales, en las agencias multilaterales, en las universidades y en las organizaciones no gubernamentales.

En los primeros años del siglo XXI, se acentuó aún más esta tendencia. En particular en América Latina, esta temática ocupa hoy un lugar de privilegio. Los equipos especializados se multiplican y no son suficientes para responder a una demanda creciente. Desde instituciones locales, desde gobiernos nacionales y desde los organismos internacionales, hay una demanda de estudios y aplicaciones que generen resultados en los procesos de desarrollo. El riesgo es caer en la respuesta a la urgencia, sin seguir trabajando el tema teórica y metodológicamente, lo que constituye un desafío tanto desde la investigación, como desde la sistematización de las diferentes prácticas para generar nuevos aprendizajes y propuestas de políticas públicas innovadoras.

El desarrollo local en un mundo globalizado

El análisis de la temática que nos ocupa no puede ser ajeno a los procesos de mundialización. La globalización no es solamente geográfica, ni tampoco exclusivamente comercial. No es posible medirla únicamente según los índices de inversión extranjera o según los porcentajes del comercio exterior. Lo que se mundializa es el mercado, pero también la cultura, las redes empresariales que cubren el planeta, la transmisión instantánea de la información, las epidemias que atraviesan fronteras como nos toca actualmente con el COVID 19, la protección planetaria del entorno, las redes mundiales de tráfico de drogas, la circulación y blanqueo de capitales, la extensión de las formas democráticas de convivencia. Ante los procesos de globalización generados a fines del siglo pasado, quienes veníamos estudiando el desarrollo de las sociedades locales, incluimos la dimensión global en nuestros análisis, planteando una apertura controlada que permitiera defender los intereses de los territorios en desarrollo.

La creciente importancia de esta globalización multifacética condujo a la necesidad de definir de qué estábamos hablando. Cuando en ese marco fue necesario definir lo "local", el camino elegido fue referirlo a su noción correlativa lo "global". Algo es "local" porque pertenece a un "global". Así, un departamento, un municipio o una provincia, es "local" con respecto al país global y una ciudad es "local" con respecto al departamento o provincia a que pertenece. La distinción de las dos nociones permite una mejor comprensión del carácter relativo de ambas. Ni el análisis de lo local, ni el análisis de lo global por separado, dan cuenta de la realidad. Lo "local" no puede considerarse la mejor expresión de la realidad, ni lo "global" es la simple adición de varias sociedades locales.

Esta forma de definir las dos nociones es fundamental ante la constatación de que el proceso de globalización es desigual. No son tratados de la misma manera las naciones, ni las regiones, ni las ciudades. Al afirmar el carácter correlativo de estas dos nociones, estamos evitando un análisis mecánico de los condicionantes globales que pueda ser trasladable a las distintas realidades locales. De la misma forma, no toda sociedad local tiene las mismas posibilidades de establecer una relación con los procesos globales que sirvan a sus intereses.

Posibles reduccionismos

En la comprensión de la relación global-local es necesario evitar caer en tendencias que reducen la complejidad a enunciados simplistas. Hay dos formas opuestas de caer en reduccionismos. La primera es sostener que la cultura de cada territorio particular no es más que la prolongación de la cultura global. Quienes defienden esta posición destacan el hecho de la universalización de las actuales manifestaciones de la cultura, que se reproducirían sin variantes en cada realidad local. Es cierto que la globalización genera sistemas de valores que van más allá de cada particularidad. También es cierto que todo lo que es instrumental tiene un carácter uniforme y se aplica en los diversos territorios de manera similar.

Con respecto a los sistemas de valores, si bien existe una transmisión de principios y de pautas de comportamiento que traspasan las fronteras, los territorios mantienen sus identidades particulares y en esa medida mantienen sus rasgos específicos. Una sociedad es tal, cuando sus miembros se reconocen como formando parte de un conjunto bien identificado. Pueden participar de valores que han ido adquiriendo por el contacto con otras sociedades, pero eso no quiere decir que no generen sus valores propios en el desarrollo de sus historias específicas.

En relación a la uniformidad de los instrumentos o dispositivos tecnológicos, si bien pueden tener características idénticas en los diferentes lugares en los que se apliquen, la especificidad estará dada por las formas de uso de la herramienta. Es claro que una computadora tiene las mismas características independientemente del lugar donde se utilice, pero irá variando de acuerdo a la forma como el usuario concibe su utilización. En esta forma de uso, se expresa la diferencia que caracteriza a cada uno de los seres humanos. Esto significa que en cada escena social hay producción de cultura propia de ese lugar.

El segundo posible reduccionismo, es limitar el concepto de cultura a la producción puramente local, es decir a tradiciones, ritos, costumbres generadas en los territorios locales. El riesgo de esta segunda forma de reduccionismo es caer en una suerte de “folklorización” de la cultura. A veces la defensa de lo local puede llevar al exceso de rechazar una manifestación cultural por su carácter exógeno. Este tipo de reduccionismo ignora que una buena parte de la cultura es transversal a las localidades. ¿Acaso no hay culturas que se generan en el ejercicio de una profesión y cuyos valores trascienden la adscripción local? Podríamos mencionar también las culturas empresariales, familiares y tantas otras fuentes de generación de normas y valores.

Para evitar estos reduccionismos no hay otro camino que partir de la definición que dábamos más arriba de lo global y lo local. Se trata de dos nociones correlativas, es decir que estamos frente a una distinción analítica necesaria de dos conceptos que solamente se pueden concebir uno en relación al otro.

Un fenómeno reciente

Después de haber sido una realidad dominante, la tendencia mundial a la globalización ha sido desafiada por posiciones contrarias que afirman la necesidad de volver al fortalecimiento de las naciones y de los Estados. Parece claro que sucesos como el llamado “Brexit”, es decir la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, la presidencia de Donald Trump en los Estados Unidos, el ascenso de los partidos de extrema derecha en Europa y las posiciones nacionalistas de movimientos populistas en América Latina, son señales de oposición a los procesos de globalización.

Después de unas tres décadas en las que predominó la tendencia a la apertura comercial, alimentada por la convicción de que el crecimiento es hacia afuera o no es, después de un desdibujamiento de las fronteras, particularmente en los sectores del planeta que apostaron a la integración en grandes regiones, después de una aparente declinación de los Estados-Nación a favor de los centros transnacionales, desde hace aproximadamente una década, se ha producido el resurgimiento de tendencias nacionalistas y proteccionistas. Si esas tendencias se impusieran, significaría aceptar que la globalización genera indefectiblemente el sacrificio de ciertos sectores que se expresan rechazándola. Afirmarían entonces sus intereses y más profundamente sus identidades particulares, planteando una defensa de todo lo que les es propio y particular.

Los cierres de fronteras a la inmigración, el ataque a las uniones continentales, son la expresión más visible del rechazo a lo diferente y de la exaltación de lo nacional. Se trata de la afirmación radical de un nacionalismo que se suele vestir además con fundamentalismos étnicos y religiosos. Hay que reconocer que estamos en presencia de un debate abierto entre los que podríamos llamar -simplificando un poco el alcance de los términos- “globalizadores” y “localistas” que nutre buena parte de la agenda actual en torno al rol de los territorios en el desarrollo.

Desde el lado de los “globalizadores” se argumenta que estamos asistiendo en la actualidad a una fase del capitalismo de mayor concentración, en base fundamentalmente al rol de las corporaciones transnacionales, lo que incide no solo a nivel de países, sino también de regiones y localidades, las que no tendrían más remedio que “acomodarse” a las tendencias de la economía global. Pero frente a esto, los “localistas” argumentan que no todo es un mercado único y globalizado.

Simultáneamente al proceso de concentración, en una parte del mercado mundial se ha aumentado la diversidad del sistema económico y territorial. “Han aparecido nuevos productos, algunas producciones se han diferenciado y los territorios han adoptado nuevas funciones económicas y productivas. El sistema urbano y regional se hace cada vez más policéntrico y las jerarquías regionales y urbanas tienden a reducirse, a medida que las relaciones y las redes de empresas y ciudades se intensifican como consecuencia precisamente de los efectos de la globalización” (Vázquez Barquero 2008: 37).

Parece claro que existe una división de aguas entre una globalización que parecía triunfante y un llamado radical a la recuperación de la nación. Estamos en una etapa bisagra en la que esta tensión se balancea hacia uno y otro lado. Por momentos parece triunfar el aislacionismo, pero enseguida aparecen señales de orientaciones integracionistas que no ceden.

Este abordaje de la problemática implica una lectura compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con los condicionantes globales. Estas tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para insertarse competitivamente en el escenario globalizado y generar adecuados niveles de integración de la ciudadanía, o a la inversa fragmentación social y exclusión.

La evolución del concepto: del Desarrollo Local al Desarrollo Territorial: un enfoque multidimensional, multiescalar y multiactores

Como se menciona en el subtítulo de este apartado, esa triple característica de la perspectiva de análisis del desarrollo local nos lleva a fundamentar las razones que explican a nuestro juicio el uso más aceptado

de la expresión “desarrollo territorial” para dar cuenta del enfoque, sin perjuicio que se sigan utilizando en forma corriente las dos denominaciones, lo que consideramos aceptable si existe claridad sobre sus implicancias conceptuales y empíricas.

La noción de territorio

Para ello, es importante revisar en primer lugar la noción de territorio de la cual partimos. Hoy día, está bastante aceptado en la literatura que el territorio no es solamente un espacio físico, es una construcción social y multidimensional. Hablamos de un espacio habitado por el ser humano, en el cual se despliegan un sinnúmero de actividades económicas, sociales, políticas, culturales, ambientales que llevan adelante una diversidad de actores endógenos y exógenos en un marco de relaciones de poder. “Allí convergen la necesidad de crear riqueza con la necesidad de salvaguardar los recursos naturales, la urgencia por generar empleos, con la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población. En la escena territorial, se expresa como en ningún otro nivel la articulación entre lo singular y lo universal” (Arocena, J., 2002: 21-22)

Entonces, a partir de lo planteado, podemos decir que el territorio es una construcción sociocultural compleja, histórica, sociopolítica y cultural, donde se articulan diferentes dimensiones que guardan relación con los procesos de desarrollo, pensados desde un enfoque integral que debería reflejarse en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Hoy sabemos que se dispone de una cantidad importante de herramientas para su producción, pero...ese proceso no es sencillo ni coyuntural; es complejo, es estructural, es controversial, es político y es tecnológico. Se ha reconocido el territorio como el recorte del espacio mediado por las relaciones sociales, económicas y culturales; mediaciones que transforman al espacio en un sistema, en tanto lo organizan y lo dotan de funcionalidad y utilidad tanto material como simbólica. Además de considerar al territorio como espacio, también se lo puede ver como sistema organizador de flujos. Esta segunda acepción pone el acento en la capacidad de dicho espacio de administrar relaciones (Quetglas, F. 2008).

Precisamente esta idea del territorio como “sistema organizador de flujos” y la capacidad de “administrar relaciones”, puede coadyuvar a definir las características específicas que puede asumir la construcción de un proceso de desarrollo local-territorial sustentable en el marco de la globalización.

Una segunda cuestión que aparece actualmente en los estudios sobre desarrollo local tiene que ver con lo que podríamos llamar la “escala pertinente” para dar sostenibilidad a un proceso de estas características que por definición debería involucrar a múltiples actores públicos y privados. Esto se vincula con la masa crítica de recursos y capacidades tangibles e intangibles que tiene un territorio para generar y sostener un proceso de desarrollo, considerando tanto una mirada endógena, como sus condiciones para capitalizar oportunidades externas en beneficio de un proyecto colectivo, controlado localmente.

El concepto de escala

Ubicados en esta perspectiva y fundamentando la pertinencia de hablar de desarrollo territorial, una cuestión sobre la cual vale la pena detenernos, es en la propia conceptualización de escala. A la hora de analizar la realidad, cualquiera de nosotros hace un recorte de la misma en términos del tamaño y alcances del fenómeno que procura estudiar.

Como señala Carlos Reboratti:

en cada disciplina existen diferentes ‘miradas’, desde el biólogo que estudia una molécula hasta el climatólogo que analiza el cambio global, desde el ingeniero agrónomo que contabiliza los insumos y productos de una pequeña granja, hasta el economista que estudia el flujo mundial de cereales. Cada mirada corresponde a una escala (esto es, a una relación entre el tamaño real de las cosas y el tamaño virtual en las que lo analizamos). Según la disciplina que se trate, el método consiste en agrandar los objetos para ver más detalles (por ejemplo, el biólogo amplía lo que estudia para poder mirarlo) o achicarlos para poder apreciar el conjunto (el economista preocupado por el flujo mundial de cereales no es un espectador de cada transacción, sino que analiza la agregación de muchas operaciones comerciales) (Reboratti, C. s.f).

De esta forma, estaríamos encarando la temática básicamente con un enfoque técnico, donde la escala se puede asociar a determinadas unidades de medida que buscan vincular el tamaño de lo real con el tamaño de lo representado (1:10, 1:100.000, etc.) y que varían según la disciplina que se trate (la geografía, la arquitectura y el urbanismo, las ingenierías, la economía) y el instrumento utilizado (mapas y cartografías varias, modelos matemáticos y econométricos, etc.).

Pero como también sostiene Reboratti: “esa es solamente una de las dimensiones de la noción de escala. La escala también es una herramienta conceptual que indica un cierto nivel de focalización en un objeto que lo aparta de un entorno mayor. Cada nivel técnico de escala no significa necesariamente una mayor o menor complejidad... pero sí una direccionalidad de la atención a diferentes tipos de relaciones y situaciones... El mapa es, en este caso, un modelo y una metáfora de lo concreto. Y allí es donde el concepto de escala técnica se une al de escala conceptual, siendo esta, en el fondo, una forma de ordenar las metáforas, las analogías y los modelos que utilizamos para captar la realidad.” (Reboratti C. 2001: 80-93)

También, parafraseando al urbanista uruguayo Diego Capandeguy (s.f.), sus implicancias para la acción han surgido a través de lo que se podría denominar la “gestión de la escala”, cuestión fundamental en el planeamiento. Esto nos lleva a hacernos algunas preguntas claves; ¿Cuál es el tamaño de las unidades operativas con las que trabajar?; ¿cuál es su diversidad?; ¿cuál es su capacidad de asociarse a otros ámbitos o procesos para cambiar su condición?; ¿cuál es la escala de los procesos exógenos al ámbito considerado?; ¿pueden trascenderse algunos prismas escalares ya convalidados como el pequeño centro, las ciudades pequeñas y grandes, los departamentos, las provincias; las cuencas o las microrregiones; lo micro, meso y macro; etc.?; ¿su pertinencia operativa no está dada más por el calibrado de sus recursos de gestión? . Tales interrogantes seguramente dan cuenta de que se están trastocando las racionalidades operativas de las escalas territoriales pertinentes. Se podría hablar de un cambio generalizado de las escalas territoriales en el mundo contemporáneo, más allá de que estos cambios sean exógenos o endógenos, queridos o resistidos.

Esto nos conduce a la mención de una serie de términos como los señalados que refieren a escalas y a sus niveles y que son utilizados por diferentes disciplinas con contenidos conceptuales convergentes o divergentes según los casos, pero que forman parte de un cierto patrimonio de categorías escalares cuyo uso nutre un diálogo interdisciplinario aun abierto e incompleto. Según el foco que pongamos en el análisis y las dimensiones que prioricemos (económica, social, político-institucional, ambiental, geográfica, urbanística o cultural), aparecerán diferentes escalas y combinaciones posibles, en una temporalidad y una dinámica determinadas.

Lo anterior lleva a Reboratti a hablar -desde la geografía- de una verdadera “encrucijada de escalas” que obliga a buscar “los puntos de contacto y las explicaciones cruzadas, en un proceso circular que debería ir poco a poco permitiéndonos eliminar el ruido de los fenómenos y acontecimientos con menos significado para centrarnos en los que sí lo tienen”. Y esto lo lleva a concluir que “las escalas son construcciones sociales... pero basadas en la existencia concreta de sistemas interrelacionados que tienen dimensiones distintas y dinámicas diferentes” (Reboratti, C. 2001:.11)

La noción de sociedad local

Ahora bien, los territorios no son simplemente espacios con ciertas características particulares, son lugares habitados por el ser humano como sosteníamos antes y por lo tanto generan sociedades o conjuntos de personas, que viven, trabajan, sufren y gozan, en esos contextos territoriales. No se plantearán aquí las distintas definiciones que han existido del término "sociedad". No es ése el objeto de este trabajo. Nos limitaremos a señalar los elementos que confluyen para constituir ese "mínimo necesario", que permita afirmar que en un territorio existe una "sociedad local" (Arocena, J. 1988: 11).

Un municipio, un departamento, una provincia son subdivisiones territoriales, pero no son necesariamente sociedades locales. Puede haber fragmentaciones físicas, políticas, administrativas, de una gran ciudad o de una nación que no correspondan a sociedades locales. Para que este término pueda aplicarse en un territorio, se debe dar un cierto número de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: socioeconómico y cultural.

En el nivel socioeconómico, toda sociedad conforma un sistema de relaciones constituido por grupos interdependientes. Este sistema puede ser llamado "sociedad local", cuando lo que está en juego en las relaciones entre los grupos es principalmente de naturaleza local. Dicho de otro modo, la producción de riqueza (por mínima que sea) generada en el territorio, es objeto de negociaciones entre los grupos socioeconómicos, convirtiéndose así en el estructurante principal del sistema local de relaciones de poder. No todos los habitantes de un territorio se sitúan de la misma forma en el sistema de relaciones de poder. Habrá grupos que controlan una parte importante de la riqueza y otros que apenas disponen de mínimos para vivir.

De todas maneras, para que podamos hablar de sociedad local, debe haber riqueza generada en el territorio, sobre la cual los actores locales ejerzan un control al menos parcial, tanto en los aspectos técnico-productivos, como en los referidos a la comercialización. En estos casos, los grupos locales definen sus diferentes posiciones en el sistema territorial, en función de su influencia sobre la utilización del excedente. Se constituirá así una jerarquía social regulada por la mayor o menor capacidad de cada uno de sus miembros de influir en la toma de decisiones respecto a la utilización de las riquezas generadas.

Esta dimensión socioeconómica no alcanza para definir una "sociedad local", es necesario tener en cuenta la variable identitaria. Toda sociedad se nutre de su propia historia, constituyendo así un sistema de valores interiorizado por cada uno de sus miembros. Cada individuo se reconoce a sí mismo como formando parte de un conjunto bien determinado que puede identificarse con una ciudad, con un barrio de una metrópoli, con una región de un país, con una microrregión, etc. La expresión "yo soy de..." expresa pertenencia a una comunidad determinada, que se caracteriza por conductas colectivamente aceptadas, por valores, normas y creencias generadas y transmitidas de generación en generación.

Hablamos de "sociedad local" cuando el conjunto humano que habita un territorio comparte rasgos identitarios comunes. Esto quiere decir que los individuos y los grupos constituyen una sociedad local, cuando muestran una "manera de ser" determinada que los distingue de otros individuos y de otros grupos. Este componente identitario encuentra su máxima expresión colectiva cuando se plasma en un "proyecto" común. No nos referimos a proyectos diversos que puedan llevar adelante los diferentes miembros de la sociedad, sino a la existencia de un horizonte común compartido, que orienta el conjunto de los proyectos y de las acciones en el territorio.

Un territorio con determinados límites es entonces "sociedad local", cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.

No ha sido incluida en esta definición el tamaño del territorio ni el número de pobladores que allí habitan. Esta omisión no es casual. Para afirmar que en un territorio existe una “sociedad local”, su dimensión en términos de número de habitantes o de kilómetros cuadrados de superficie, no es una variable significativa. Estos aspectos cuantitativos pueden variar en forma muy importante de una sociedad local a otra. Una sociedad local abarca a veces más de una unidad político-administrativa, otras veces es menor en superficie que una provincia o un municipio, porque se identifica con una micro-región que es parte de una entidad mayor.

En función de lo expuesto, podemos decir que la expresión “desarrollo territorial” contemplaría mejor los elementos planteados para conceptualizar los fenómenos que estamos analizando. El riesgo de la categoría “desarrollo local” (hasta el momento la más utilizada) puede caer en un “localismo” no deseado, al confundirse con un espacio acotado, micro, que no expresa suficientemente el alcance de la relación local-global. Deben incluirse en este análisis, las características constitutivas del proceso de construcción del desarrollo que hemos definido como *multidimensional*, *multiescalar* y *multiactoral* como veremos a continuación.

Los actores y sus lógicas de acción: la articulación de actores en un marco de relaciones de poder: gestionar las diferencias como proceso de aprendizaje en territorios desiguales

Aunque parezca innecesario, no está demás ante algunos planteos tecnocráticos o miradas verticalistas, señalar que no existe desarrollo territorial posible sin actores que protagonicen esos procesos. Y este protagonismo se expresa no solamente por su presencia en la escena territorial (barrio, ciudad, localidad) sino fundamentalmente por el sentido que el actor le imprime a su acción.

El actor local

Ubicándonos en esa perspectiva, “bajo la fórmula actor local entendemos todos aquellos agentes que, en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Es fundamental en esta definición el acento puesto en “capitalizar mejor”. En efecto, se trata de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales”

Esta distinción entre actor local y agente de desarrollo quiere significar que no todo individuo, grupo u organización actuando a nivel territorial ya sea endógeno o exógeno, puede ser considerado actor-agente de desarrollo local-territorial.

¿Y en este marco que entendemos entonces por desarrollo local o territorial?

El enfoque del desarrollo local-territorial pone el énfasis en un proceso en el que diversos actores endógenos y exógenos, pero con incidencia en el territorio (gobiernos locales, empresas, universidades, organizaciones sociales) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular y concretar iniciativas tanto a nivel económico, social o cultural para mejorar la calidad de vida de la población. La cooperación entre actores estatales de diferente nivel institucional (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado, constituyen un aspecto central de este enfoque (Arocena, J. 2002: 44)

Desde un encare politológico, Oscar Madoery profundiza en esta concepción afirmando: "...el territorio local es un espacio de construcción política. No es algo que esté por fuera de los sujetos, sino que es un sistema de acción social intencional [...], un espacio de construcción social. El territorio local supone poder y si no es planteado como estrategia, el territorio no se efectiviza, marcando el paso de una visión geográfica a una política de territorio local. Lo significativo de esta interpretación es que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales con las prácticas políticas y con las estrategias de los actores" (Madoery, O. 2008).

La articulación de actores

Este enfoque plantea una nueva articulación de actores territoriales. Profundizar en el análisis de cómo se produce en los contextos locales este cruce de lógicas, de racionalidades distintas y como operar en torno a estas articulaciones parece relevante para estar en mejores condiciones de impulsar proyectos. Sin lugar a duda no es un desafío fácil. Se trata de poner en juego intereses distintos, relaciones de poder desiguales, en contextos territoriales que no siempre cuentan con los ámbitos y las reglas de juego necesarias para que todas las voces sean escuchadas a través de convocatorias amplias y plurales. "El consenso social y político se logra conversando profesionalmente con personas de carne y hueso y por tanto es preciso

conocerlas integralmente (nombre, función social, identificación, etc.) ... Entonces la cuestión remite a la pregunta: ¿cómo se logra el consenso? En nuestra perspectiva la respuesta es: mediante la instalación de conversaciones sociales profesionalmente estructuradas (...)” (Boisier S. 2008).

Una línea de análisis que continúa siendo relevante es la posibilidad de la negociación entre diferentes actores sin perder sus racionalidades específicas propias de su inserción en el sistema. El desarrollo supone un encuentro en el terreno de diferentes lógicas de acción, que, sin abandonar sus objetivos y sus proyectos propios, sean capaces de gestionar las diferencias y acordar un horizonte común. El territorio solo puede desarrollarse de manera integral, cuando existe esa articulación que permita aunar esfuerzos humanos y recursos en acciones tendientes a conseguir resultados que beneficien al conjunto.

Los procesos de desarrollo local-territorial son exigentes desde el punto de vista de los recursos humanos y de las herramientas a utilizar. Tanto los actores directamente involucrados, como los que potencialmente pueden vincularse a estrategias y proyectos con un aporte positivo, deben adquirir o potenciar los conocimientos y habilidades necesarias.

Dos variables de la acción

Entendemos que la acción en el territorio, no se debiera analizar separada de dos variables que la condicionan y que a la vez le otorgan sentido y direccionalidad. En primer lugar, es necesario tener en cuenta el contexto de partida, es decir el territorio en su diversidad de dinámicas locales, y en relación con otros territorios que constituyen su entorno global.

En segundo lugar, deberá considerarse la institucionalidad a la que se vincula la acción en ese territorio específico. Esta realidad institucional –ONG, Municipio, red, organización social, ámbito multiactoral, agencia de desarrollo– permitirá la existencia de un cierto marco a nivel local, como base para las estrategias de desarrollo que se impulsen.

En función de esas dos variables, contexto de partida y grado de institucionalidad, se generará un determinado margen de acción para el juego del actor en ese sistema local/global que será diverso en cada contexto territorial considerado. Nuestra lectura del rol de los actores locales desde la gestión de procesos

y proyectos orientados al desarrollo local, la ubicaremos en esa interfase entre contexto, institucionalidad y tipo de acciones posibles⁴.

Habrá que determinar cuáles son las capacidades que permiten planificar, invertir, tener objetivos de desarrollo, resolver carencias, innovar, participar, crecer en identidad. Estamos ante temas aún poco estudiados por las ciencias sociales, y que requieren de un abordaje interdisciplinario innovador. Este se debería centrar en una mirada del desarrollo territorial atenta a los condicionamientos internos y externos para la definición de las políticas y la toma de decisiones, tanto desde el Estado, el sector privado empresarial y la sociedad civil, preferentemente en base a mecanismos de gobernanza multinivel.

Nuevas y viejas formas de proximidad

Una de las supuestas ventajas del desarrollo territorial es que en estos procesos se generan proximidades que facilitan la cooperación, la coordinación, la negociación, la construcción de horizontes comunes. Pero hoy constatamos una creciente distancia entre los individuos, siendo cada vez más raras las instancias en las que se generan vínculos.

La *proximidad por contigüidad* es la que existe en los territorios, constituyendo una herramienta importante para la creación de un actor colectivo. Es el vínculo generado por vecindad que permite compartir fortalezas y debilidades del territorio, sea este un pequeño poblado o el barrio de una ciudad. Junto a estas ventajas de la cercanía física, existe un riesgo en esta forma de proximidad que puede llevar a encerrarse en el territorio y orientarse a un retorno nostálgico de formas comunitarias utópicas y autárquicas. Solo se puede limitar ese riesgo, si la sociedad local se mantiene abierta al exterior, valorando las instancias de aprendizaje que se generen en los intercambios con otros territorios. Esa apertura es el único camino para no reproducir lo que siempre se ha hecho de la misma forma. Dicho de otra manera, es una oportunidad de darle a la sociedad local los elementos que permitan la innovación.

⁴ En estos últimos párrafos, seguimos reflexiones que compartimos con Graciela Pintos, en el marco del equipo que integramos en el Programa de Desarrollo Local del CLAEH, Montevideo, Uruguay.

Esta forma de proximidad por contigüidad ha ido desapareciendo como consecuencia de los procesos de urbanización. Durante el siglo XX, el desarrollo de la sociedad industrial generó una concentración demográfica en grandes ciudades en las que viven la inmensa mayoría de los seres humanos. Estas megalópolis se caracterizan por desarrollar relaciones superficiales, lejanas y anónimas entre sus habitantes. Se debilitaron los vínculos de vecindad y los espacios urbanos no son lugares de encuentro que permitan construir relaciones próximas.

En los procesos de desarrollo industrial se fue generando la *proximidad laboral* que encontró un ámbito propicio en los lugares de trabajo. Compartir la jornada ha sido el contexto adecuado para consolidar vínculos de larga duración que se extenderían y consolidarían hasta el retiro o la jubilación. Estudios como los del sociólogo francés Renaud Sainsaulieu, se centran en los procesos de construcción de la identidad en la relación de trabajo. Es del caso destacar que, salvo uno de los cuatro tipos de identidad definidos por este autor, los demás se constituyen a partir de las diferentes maneras de vivir la proximidad en la relación laboral. La identidad en un caso está basada en la pertenencia a un grupo de compañeros, en otro es la promoción la que genera una nueva identidad y el carácter profesional es el fundamento de la otra. Siendo la empresa un actor fundamental de los procesos de desarrollo territorial, es importante tener en cuenta estas diferentes formas de construcción de la identidad, porque cada una de ellas se comporta de manera distinta en su eventual compromiso con el territorio.

La proximidad en el trabajo se ha ido debilitando a medida que la informática fue penetrando en las empresas. Los cambios generados por las nuevas tecnologías de la información y comunicación tienen dos consecuencias: pérdida de puestos de trabajo y mediación electrónica en las comunicaciones. Esta nueva realidad cambia el carácter central de la relación laboral en los procesos de construcción de identidad. Por un lado, hay menos personas involucradas en la empresa y, por otro lado, las que siguen formando parte, desarrollan sus comunicaciones utilizando medios digitales.

La proximidad virtual es la nueva forma de cercanía entre los seres humanos y que se ha potenciado en estos tiempos de pandemia. Millones de cibernautas, superando las distancias físicas, entablan relaciones cercanas, se construyen amistades, hacen negocios, se forman parejas. Verdaderos territorios virtuales sustituyen los territorios reales, generando una nueva forma de proximidad. Muchas personas construyen su identidad en ese mundo virtual en el que se envían y se reciben mensajes de reconocimiento. Todo ello,

sin dejar de considerar las desigualdades de acceso para sectores importantes de la población a las nuevas tecnologías.

La pregunta que se puede formular tiene que ver con la sustitución de lo real por lo virtual. Para muchos analistas, el encuentro físico tiene características que no se podrán reproducir en las relaciones por medios digitales. La presencia física de las personas en relación permite percibir pequeños gestos y miradas que duran segundos, matices de la voz casi inaudibles, aromas que invaden la atmósfera, actitudes corporales significativas. Todo eso es casi imposible en la relación virtual, dadas las limitaciones de la comunicación por medios electrónicos. Las tecnologías de la comunicación seguirán perfeccionándose y hoy no sabemos si esos avances permitirán una relación plenamente sustitutiva de la presencialidad, pero la nueva realidad nos desafía a seguir indagando en estos cambios.

Conclusión: el desarrollo territorial: una lógica de puentes: nuevos roles de los territorios en un futuro incierto.

En un libro de reciente aparición decíamos:

Hemos recorrido...las críticas a la palabra desarrollo y repasado diferentes enfoques sobre la temática que se han sucedido en el tiempo. En esta era del conocimiento y de la información, hemos analizado la aparente contradicción entre *territorios reales* y *territorios virtuales*. Estamos asistiendo a la crisis de los partidos políticos y los movimientos sociales tradicionales en una sociedad más violenta y fragmentada. A la vez, percibimos una vuelta al sujeto y a las identidades. Emergen nuevos actores en el escenario global y local, con signos de rescate de valores democráticos y una mirada ética recostada en la perspectiva de los derechos humanos fundamentales. Y podríamos seguir la lista de esas luces y esas sombras que caracterizan a la sociedad contemporánea y que admiten también una lectura territorial. Pero una imagen salta la vista y nubla el horizonte: se diluyen en esfuerzos aislados las búsquedas orientadas a la realización de un mundo más centrado en la persona humana. Los actores aún débiles y fragmentados se desdibujan en una concentración de poder económico que excluye a las grandes mayorías (...) (Arocena, J. y Marsiglia, J. 2017: 370).

Parafraseando a Edgar Morin, los objetivos de las diferentes búsquedas en torno al desarrollo dependen de la capacidad de los sistemas de actores de construir la unidad en la diversidad. La dialéctica actor-sistema está en el centro de esta problemática, cuando se trata de conjugar las particularidades del actor con la construcción sistémica de un proyecto común. No es posible pensar el desarrollo local-territorial,

sin profundizar en esa dialéctica que debe ser concebida como una relación compleja, es decir como una relación permanentemente en tensión, en la que cada vez que uno de los dos extremos de la relación tienda a eliminar al otro, se frustrará el proceso de desarrollo. Si el actor quiere imponer sus lógicas, o si el sistema local se convierte en una traba para la acción, el proceso de desarrollo será imposible. Este equilibrio inestable pasará por etapas diferentes, a veces se acercará a proyectar un horizonte común y otras veces no logrará esa meta.

Y como sosteníamos en el mismo texto, en este desafío no están ajenos los territorios. “Cuando en el lenguaje del desarrollo territorial hablamos de pactos territoriales por el empleo, de horizonte compartido acerca del futuro del territorio, de mesas, ámbitos o coaliciones que integren la pluralidad de actores-agentes del desarrollo, estamos protagonizando esta invitación a hacer carne la cultura del diálogo y el encuentro. Es sobre la base de la negociación entre diferentes que es posible el acuerdo en un marco de relaciones de poder asimétricas pero que no impiden concertar en torno a una visión común de futuro” (Arocena, J. y Marsiglia, J. 2017:370).

Referencias bibliográficas

Arocena, José et al (1983) : La création d’entreprise, un enjeu local, Notes et études documentaires. *La Documentation Française*, n°4709-4710.

_____ (1985): Discutiendo lo local: las coordenadas del debate. *Cuadernos del CLAEH* N° 45/46.

_____ (2002): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Edit. Taurus- Universidad Católica del Uruguay.

Arocena, José y Marsiglia, Javier (2017): *La escena territorial del desarrollo: actores, relatos y políticas*. Editorial TAURUS-CLAEH.

Boisier, Sergio (2008): El retorno del actor territorial a su nuevo escenario. *Comunicación del autor en homenaje a Walter Storhr*.

Madoery, Oscar (2008): *Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Edit. Universidad Nacional de San Martín- Buenos Aires.

Marsiglia, Javier (2008): Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada. *Revista PRISMA* No. 22, p.170. *Universidad Católica del Uruguay*.

Quetglas, Fabio (2008): *Qué es el desarrollo local*. Editorial Capital Intelectual.