

## TRANSFORMACIONES GLOBALES, INSTITUCIONES Y POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL

Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (eds.). Editorial Homo Sapiens. Rosario, 2001 (286 páginas).

**Mariana Caminotti \***

*Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local* recoge artículos de reconocidos investigadores europeos y latinoamericanos que dictaron cursos en la Maestría en Desarrollo Económico Local realizada entre 1999 y 2001 en la ciudad de Rosario, Argentina.

A partir de una impecable compilación realizada por los directores de dicho programa, el libro posee la ventaja de presentar, en una secuencia ordenada, distintos aspectos de una discusión que se ha tornado tan actual como crítica para el futuro de los países de nuestra región: aquella que señala no existe un modelo único de desarrollo sino una multiplicidad de caminos posibles y que, en el marco de las transformaciones globales contemporáneas, el desarrollo ya no depende primariamente de la redistribución de recursos materiales sino de las capacidades, habilidades y estrategias que cada territorio sea capaz de desplegar.

Algunos interrogantes fundamentales se reconocen como hilos conductores del libro: “¿En qué medida las iniciativas locales permiten estimular los procesos de acumulación de capital y desarrollo de las ciudades y regiones?; ¿cuáles son los atributos diferenciales de las políticas de desarrollo local?; ¿cómo operan las restricciones institucionales, políticas, sociales, culturales o económicas en las experiencias de desarrollo local?”.

En el intento de responder algunos de estos interrogantes, los autores realizan, desde abordajes analíticos diversos, aportes valiosos para la comprensión de los factores que condicionan los procesos de transformación social en cada territorio singular. La configuración y las dinámicas del mundo

---

\* Reseña publicada en la *Revista Política y Gestión*, Nº 3, septiembre de 2002 (Pág. 141-147).

actual demandan enfoques complejos, holísticos, del desarrollo, y justamente esta comprensión compleja se revela como una de las principales virtudes del libro.

Además de ofrecer al lector una actualización de los ejes fundamentales del debate contemporáneo sobre el desarrollo, los artículos aquí reunidos tienen el valor adicional de poner en discusión experiencias concretas de gestión del desarrollo local en Europa y en América latina, explorando su carácter diferencial.

Los artículos están organizados en tres secciones. La primera, “Desarrollo Local, Contextos y Desafíos”, contiene trabajos de José Arocena, Sergio Boisier, Antonio Vázquez Barquero y Romeo Cotorruelo Menta. La segunda sección, “Instituciones Económicas y Empresas” recoge artículos de Javier Alfonso Gil y Patricio Morcillo. Finalmente, los aportes de Francisco Albuquerque, Oscar Madoery, José Luis Coraggio y Pedro Pírez son agrupados en la última sección, “El Desarrollo Local en América latina”.

### **Desarrollo Local: contextos y desafíos**

“Globalización, integración y desarrollo local”, de José Arocena, inaugura la primera sección del libro, proponiendo una mirada que sitúa la relación local/global no ya en términos antitéticos sino como un binomio articulado al interior de una tensión. Asumiendo que el tratamiento de la temática del desarrollo local necesariamente debe vincularse con los fenómenos asociados a la globalización, Arocena sugiere que el análisis de los procesos locales plantea el difícil desafío de mantener al mismo tiempo una apertura total a lo particular y una capacidad de observar cómo se inscribe lo universal en cada realidad específica. Solo asumiendo este desafío es posible realizar una lectura del desarrollo local capaz de alejarse tanto de las “euforias localistas utópicas” como de las críticas inspiradas en “determinismos estructuralistas”.

Dos conceptos clave utiliza el autor para dar cuenta de la complejidad inherente al estudio de los procesos de desarrollo local: el de actor local y el de modelo de acumulación. El modelo de acumulación define el marco que permite identificar las regularidades estructurales que condicionan las iniciativas de

desarrollo local. Sin embargo, dichas regularidades no agotan toda la explicación, y aquí cobra sentido el concepto de actor local, que introduce la noción de “oportunidades al alcance de estrategias capaces de utilizarlas”.

A partir de estos razonamientos y de un análisis del significado diferencial del desarrollo local en Europa y en América latina, el artículo de Arocena concluye que la construcción de un marco conceptual fundada en una comprensión no reduccionista de los procesos y tendencias contemporáneas constituye un reto fundamental en un mundo globalizado, donde al tiempo que se afirman tendencias planetarias se acrecienta la vigencia de las “pequeñas comarcas”.

En “Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?”, Sergio Boisier reflexiona acerca de la creciente ‘nomenclatura’ del desarrollo analizando, en primer lugar, la génesis del concepto, su creciente ‘subjektivización’ y los distintos adjetivos que comúnmente se le asocian en el debate contemporáneo: territorial, regional, local, endógeno, descentralizado, de abajo-arriba. De este modo, el artículo aborda aspectos tanto conceptuales como históricos, ordenando el debate y desplegando algunas reflexiones epistemológicas sumamente desafiantes.

Al argumentar que el desarrollo es un concepto complejo, axiológico y multidimensional, “cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia”, Boisier plantea que ello marca una transición paradigmática que exige un verdadero reentrenamiento mental. Entender el desarrollo –y en consecuencia, intervenir en su fomento con alguna posibilidad de éxito– requiere de enfoques sistémicos y recursivos que permitan comprender su verdadera naturaleza. Estas reflexiones identifican un reto formidable y orientan la mirada en una nueva dirección. En la visión del autor, se trata de reconocer que el desarrollo constituye un proceso que, si bien requiere de una base material, es de naturaleza claramente intangible y, siendo ello así, también son intangibles los factores que lo determinan. En este sentido, Boisier conmueve los enfoques del desarrollo de corte más tradicional y construye el concepto de “capitales intangibles”, que deben ser articulados, potenciados y direccionados por una forma superior de este tipo de capital, que es el “capital sinérgico”.

El punto cardinal y tal vez el corolario más sobresaliente de esta reflexión es que los capitales intangibles y, en general, el capital sinérgico, son más frecuentemente movilizables en espacios sociales y territorios pequeños, de naturaleza proxémica, donde las relaciones cara a cara, las costumbres y las tradiciones constituyen elementos de gran valor.

En “Desarrollo endógeno y globalización”, Antonio Vázquez Barquero construye un modelo para interpretar la dinámica económica de ciudades y territorios en el marco de un escenario caracterizado por el aumento creciente de la competencia, fundado en la Teoría del Desarrollo Endógeno.

En la primera parte del artículo, el autor realiza un esfuerzo de reflexión de fuerte contenido conceptual, sosteniendo que la difusión de las innovaciones y el conocimiento entre empresas y organizaciones, la adopción de formas flexibles para organizar la producción, el desarrollo urbano del territorio y la complejidad del tejido institucional constituyen los factores clave que condicionan la acumulación de capital en las ciudades y territorios. A diferencia de los modelos neoclásicos, la teoría del desarrollo endógeno entiende que cada factor y el conjunto de los mismos, crean un entorno en el que los procesos de transformación y desarrollo de las economías forman parte. Los factores de acumulación señalados forman un sistema denominado ‘efecto de eficiencia H’, que permite multiplicar el efecto de cada uno de los factores que intervienen en los procesos de acumulación de capital. Los procesos de desarrollo local se generan cuando cada uno de estos factores actúa positivamente sobre los demás. Ello permitiría explicar la diferencia entre los procesos de desarrollo que se producen en ciudades y regiones, en el marco de una interpretación compleja y dinámica.

A partir de este esquema, Vázquez Barquero desafía nuevamente el pensamiento económico convencional con un segundo planteo fundamental: la política de desarrollo local cumple una función relevante al actuar como catalizador del ‘efecto H’. En este sentido, el artículo no sólo ofrece un recorrido de fuerte contenido conceptual sino también propositivo, constituyéndose en una interpretación para la acción.

“Aspectos estratégicos del desarrollo local”, de Romeo Cotorruelo Menta, cierra la primera sección del libro. El tema de indagación central es la relación existente entre los procesos de crecimiento económico y de desarrollo territorial, y entre la competitividad de las empresas y la de los territorios donde éstas se localizan. En un escenario de mercados integrados, las regiones y más concretamente las ciudades, al ser los espacios preferentes de localización, están adquiriendo una relevancia incluso mayor que las naciones en la competitividad territorial. En este sentido, sostiene el autor, las mismas pueden ser vistas como “sistemas productivos territoriales en condiciones de competencia”, cuya expansión y crecimiento se encuentran fuertemente ligados con las decisiones estratégicas que asuman los principales agentes públicos y privados que inciden sobre la dinámica del territorio.

A partir de este planteo, Cotorruelo Menta realiza un esfuerzo sistemático de reflexión sobre una serie de aspectos clave del desarrollo local, como son la planificación y gestión estratégicas, la visión estratégica de la ciudad, la problemática de la localización empresarial y el tema de la identidad de marca e imagen territorial. Particularmente interesante resulta el planteo según el cual, es en la dinámica urbana donde debe resolverse en la actualidad el “triángulo conflictivo del moderno desarrollo regional”, dado por la necesidad de articular los objetivos de eficiencia en la asignación de recursos públicos y privados para la Competitividad territorial; de equidad en la distribución de la riqueza y el empleo generados para la Cohesión social; y de preservación del equilibrio medioambiental para la Conservación del sistema socio-territorial.

## **Instituciones económicas y Empresas**

En “Instituciones Económicas y Empresas: Contornos de la tríada básica”, Javier Alfonso Gil realiza una aproximación a la economía política a través del estudio de las instituciones, entendidas como las reglas de conducta generadas por el hombre para poder vivir en sociedad. Partiendo del enfoque analítico de la escuela institucional, Alfonso Gil emprenderá el camino de analizar las que

considera, no las únicas, pero sí las instituciones más importantes del capitalismo: el mercado, el Estado y la empresa, entendiendo que el estudio de las instituciones debe formar parte de todo enriquecimiento del análisis económico.

Una idea central que organiza el artículo es la siguiente: el mercado es la 'institución primigenia' de la sociedad, cuya lenta y dolorosa expresión refleja el esfuerzo realizado por el ser humano para la aceptación del otro. Aceptar al otro, reflexiona el autor, es sentar la bases del intercambio y posibilitar la apertura del 'tribu' a la 'sociedad abierta'. Las reglas del mercado y su aceptación garantizan un tipo de comportamiento humano alejado de la anarquía. Sin embargo, el mercado no puede garantizar el resultado de la transacción; entonces el juego del mercado, el Estado y la empresa (el juego de las instituciones de la sociedad) se convierte en la cuestión central para explicar el funcionamiento del proceso económico. Es la hipótesis de la economía de los costes de transacción la que explica los diferentes desempeños de las sociedades, de acuerdo a cómo hayan construido instituciones económicas y políticas capaces de favorecer o limitar el progreso.

"El oficio de la empresa: una cuestión de competencias", de Patricio Morcillo Ortega, ofrece una definición integradora del oficio de la empresa que contempla no sólo la función de producción propia de la organización sino también la dimensión humana, que recoge un 'saber hacer' acumulado y transmitido de persona a persona a través de los procesos de aprendizaje desarrollados en su seno.

Partiendo de este enfoque, Morcillo Ortega enfatiza la importancia de la Visión, entendiendo que el Oficio obedece a la formulación y puesta en marcha de un proyecto empresarial basado en un 'saber hacer' propio que emplea determinados recursos y tecnologías. De este modo, la Visión describe lo que se hace, por qué se hace y hacia dónde dirigir los esfuerzos. Al resaltar la importancia de los aprendizajes colectivos sobre las competencias esenciales de las empresas, el trabajo de Morcillo Ortega permite ir más allá de la temática puntual que es objeto de su análisis, ofreciendo elementos novedosos para pensar

la importancia de este tipo de factores intangibles en otro tipo de organizaciones, como las ciudades y territorios.

## **El desarrollo local en América latina**

“La importancia del enfoque del desarrollo económico local”, de Francisco Alburquerque, se concentra en el examen de los nuevos desafíos que las exigencias del cambio estructural y la globalización de la economía están planteando a los países de América latina y el Caribe y ofrece una interpretación del sentido que deben contemplar las iniciativas de desarrollo local en la región.

El cambio estructural asociado a la nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa actual afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial como a la naturaleza del Estado y la regulación socioinstitucional. En el proceso de readaptación económica e institucional, la consideración de las circunstancias específicas territoriales constituye un paso obligado, a fin de incluir la diferenciación y potencialidad existentes en cada contexto en la definición de las políticas apropiadas según los distintos escenarios del desarrollo económico. Por lo tanto, la adaptación a estos cambios requiere esfuerzos de todos los actores sociales, no solamente de las empresas y del sector privado, sino también de los distintos niveles del Estado.

Si el desarrollo económico se despliega en escenarios múltiples, el Estado nacional ya no es el único vertebrador de los sistemas económicos. Asegurar la innovación productiva del tejido empresarial plantea la necesidad de acompañar las reformas macroeconómicas con políticas de nivel microeconómico y territorial, lo que requiere el fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales, reconociendo que los gobiernos locales, provinciales y regionales, tienen un papel activo que cumplir como animadores y catalizadores de iniciativas de desarrollo local. En suma, la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados para la construcción de entornos innovadores en cada territorio, constituyen acciones necesarias y fundamentales para encarar de forma eficiente los retos del cambio estructural y la globalización económica en los países de América latina y el Caribe.

En “El valor de la política de desarrollo local”, Oscar Madoery realiza una lectura crítica de diversas experiencias de desarrollo local llevadas a cabo en Argentina en los últimos años y propone una visión relacional del desarrollo, como proceso de aprendizaje colectivo y construcción política. Sobre esta base, aportará elementos para interpretar las dinámicas y rasgos particulares de dichas experiencias, destacando algunos elementos centrales para generar dinámicas relacionales de naturaleza productiva e incentivos a la acción colectiva.

El artículo parte de considerar que, en el escenario de transformaciones globales contemporáneas, las interacciones sociales, y entre ellas las que atañen al desarrollo, se despliegan en múltiples espacios, en ‘nuevas geografías’, permitiendo que ciudades y regiones asuman nuevas responsabilidades tradicionalmente concentradas en el Estado nacional. En este marco, argumenta Madoery, se está produciendo el paso de una concepción del desarrollo como algo adquirido y dependiente de factores exógenos al territorio, hacia otra concepción del desarrollo como algo construido a partir de las capacidades relacionales de los actores locales.

Lo local constituye el punto de encuentro entre desarrollo y territorio. Desde el punto de vista de los actores, el territorio no es sólo un espacio de conflicto de intereses diversos sino también de sinergias, estrategias conjuntas y poder compartido. Y el desarrollo no sólo representa una movilización acumulativa de factores productivos sino, fundamentalmente, un proceso de aprendizaje colectivo, cambio cultural y construcción política generado por los actores locales a partir de sus propias capacidades.

En este marco, la política de desarrollo local cobra un valor particular, en tanto condición de posibilidad de los procesos relacionales: los actores locales pasan a ser protagonistas de su destino común si cuentan con proyectos políticos aglutinadores capaces de ofrecer sentido y orientación a los procesos relacionales. El territorio constituye un *sujeto* y el desarrollo un *proceso de construcción política*. La política, entendida como la generación de compromisos explícitos, de liderazgos asumidos y de estrategias claras, deviene la clave del



éxito de iniciativas encaminadas a dinamizar procesos de desarrollo integral y equilibrado.

La contribución de José Luis Coraggio, “¿Competir por el capital o competir por la gente? Sentidos alternativos de la política metropolitana”, ofrece una interpretación de los desafíos que enfrentan los gobiernos y sociedades metropolitanas latinoamericanas en el juego de fuerzas entre lo global, lo nacional, lo regional y lo local, planteando la centralidad que asume en este marco ‘lo político’.

Diversos interrogantes organizan la reflexión emprendida en el artículo: “¿Cómo pensar una estrategia para las regiones metropolitanas frente a la transición epocal aún en curso y a las nuevas responsabilidades que supone la descentralización del Estado?; ¿cómo establecer el interés general o los objetivos estratégicos en sociedades fragmentadas desde la base y fuertemente polarizadas, con sistemas de representación insuficientes o en franca crisis de legitimidad?”; finalmente, “¿cómo resolver la opción entre diversas necesidades inmediatas igualmente apremiantes en condiciones de recursos escasos, por un lado, y entre la atención a esas necesidades y la inversión para el desarrollo por el otro?”. Luego de presentar estos y otros interrogantes, Coraggio emprende el análisis de las prácticas de la planificación estratégica en la experiencia latinoamericana, preguntándose por su sentido socio-político.

Una idea medular del abordaje que propone el autor es la siguiente: recurrir a la planificación estratégica no caracteriza ni la gestión ni la estrategia política para la ciudad, y bajo ese ‘gran paraguas’ caben las más diversas prácticas. Por lo tanto, mientras no se cuente con una concepción general del desarrollo deseable y un conjunto de hipótesis específicas sobre la interacción de procesos y factores de ese desarrollo, la planificación estratégica puede implicar significados distintos y antagónicos. Este argumento cuestiona, y de hecho fuertemente, la supuesta existencia de ‘fórmulas ya hechas de aplicación universal’ e interpela, además, la pretendida neutralidad valorativa de propuestas de esa naturaleza.

Cada proceso particular de planificación estratégica tiene un sentido, y estas prácticas pueden y deben ser diferenciadas según cómo se interpretan,

jerarquizan y operacionalizan las cuatro grandes cuestiones que enfrentan las ciudades en la búsqueda de su desarrollo en un mundo globalizado: su *competitividad*, su *governabilidad*, su *integración social* y su *sustentabilidad*. Cuando son asumidas como absolutas, argumenta Coraggio, cada una de estas cuestiones pone el acento en un tipo distinto de 'capital' (capital dinero, capital político, capital humano o capital ecológico, respectivamente), desde cuya lógica se subordina y contradice el pleno desarrollo de los otros. El desafío, entonces, es la construcción de procesos de planificación estratégica democratizantes, sobre la base de programas estratégicamente orientados por el desarrollo humano sustentable que incluye, no como condición externa sino como elemento constituyente, la democratización profunda del poder.

El libro se cierra con el artículo "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en Argentina", de Pedro Pírez, que concentra su atención en los principales problemas que enfrentan estos espacios territoriales, que constituyen ámbitos de fuerte concentración de población, actividades, recursos y necesidades. A lo largo del artículo, Pírez analiza distintos aspectos particulares de un fenómeno que se revela claramente complejo, logrando proporcionar una clave explicativa para comprender por qué la gobernabilidad metropolitana no ha sido reconocida, hasta ahora, como una preocupación prioritaria en la agenda pública del país.

La 'cuestión metropolitana' es producto de la expansión social y funcional del territorio que va ocupando diversas unidades territoriales de gobierno y gestión. Asumiendo que el municipio, en sentido amplio, constituye la institución de gobierno de una comunidad local, Pírez sostiene que un problema inherente a la organización federal del Estado argentino es que el criterio de reconocimiento del objeto de gobierno es territorial-formal, en tanto la ciudad es un fenómeno territorial-real. Al no existir en Argentina disposición institucional que permita reconocer el fenómeno urbano de la metropolización, la ciudad metropolitana constituye en la actualidad "una ciudad con muchos gobiernos, esto es, una ciudad sin gobierno". Ello supone una superposición de *espacios urbanos*

*territoriales y espacios políticos territoriales* que se caracteriza por un conjunto de contradicciones.

La gobernabilidad urbana es definida como la capacidad del gobierno de orientar y conducir los procesos urbanos, de forma de dar respuesta de manera democrática a las necesidades de la población y de las actividades económicas, y se estructura en torno a tres dimensiones principales: un *conjunto de cuestiones o problemas*; un *sistema político-institucional* de gobierno urbano; y un *conjunto de actores sociales* que, juntamente con las instituciones de gobierno local, enfrentan dichos problemas. Si bien a nivel metropolitano es posible identificar cuestiones o problemas comunes sin dificultad, al no existir una instancia de gobierno metropolitano, las ciudades metropolitanas argentinas no están gobernadas en cuanto tales, sino que dependen de un conjunto no articulado de gobiernos locales (municipios) con mayor o menor presencia de los niveles provincial y nacional.

Enfrentar los retos que plantea la gobernabilidad metropolitana en Argentina implica avanzar hacia el logro de arreglos institucionales que permitan atender los problemas y necesidades de la 'ciudad real', orientando los procesos territoriales, sociales, políticos y culturales de esa sociedad aglomerada en razón de objetivos definidos políticamente. Sin ello, concluye Pérez, tenderá a producirse una secuencia acumulativa de desigualdades sociales y territoriales, perpetuándose situaciones que, por falta de orientación o conducción gubernamental, derivan en problemas que no encuentran canales adecuados para su resolución.