

2

Septiembre  
2017



**RedDete**  
Red de Desarrollo Territorial de  
América Latina y El Caribe

# Desarrollo Territorio

y

# DESARROLLO Y TERRITORIO

La revista digital “DESARROLLO Y TERRITORIO” ha sido creada para que los y las profesionales vinculados a la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC y otras organizaciones relacionadas con al desarrollo territorial, dispongan de un espacio para difundir sus trabajos académicos, de investigación y documentos de interés que muestren la situación en los diferentes países y regiones, creando así un espacio de opinión, reflexión e investigación que propicie el debate en diversos temas de actualidad en el ámbito del Desarrollo Territorial en América Latina.

Los textos incluidos son responsabilidad de sus autores o autoras y no necesariamente reflejan la opinión institucional de la RedDETE ALC.

## COMITÉ CIENTÍFICO

### Red de Desarrollo Territorial de América Lat

- Francisco Alburquerque (España)
- Antonio Vázquez Barquero (España)
- José Arocena (Uruguay)
- Sergio Boisier (Chile)
- Ladislao Dowbor (Brasil)
- Oscar Madoery (Argentina)

## COMITÉ EDITORIAL

### Revista Desarrollo y Territorio

- Francisco Alburquerque (España) -Director
- Mónica Muñoz (México)- Editora General
- Florencia Álamo (Argentina)
- Nora Lis Cavuoto (Argentina/ República Dominicana)
- Pablo Costamagna (Argentina)

Fotografía en portada: Cortesía de Joseba Garmendia (2017).  
Fotografía páginas: 5 : J.Meyer- Stamer por Ulrich Harnes-Liedtke; 8, 15 y 16 por Joseba Garmendia; 18,21 y 22 por Cayo Roberto Cáceres; 24 por Catherine Roulrier; 32 y 37 por Joan Noguera; 40 por Florencia Álamo; 51, 55 y 57 por Romina Rébola; 62 y 67 por Diana Castillo, 72 y 75 por Anke Kaulard, 77 por Joan Noguera, 0: Firma de Convenio Cortesía de UIM y 40: Plaza Centro Quito, Ecuador por Mónica Muñoz.

# 2 PRÓLOGO

Revista Desarrollo y Territorio, Número 2, 2017

A LA MEMORIA DE JÖRG MEYER-STAMER

¡GRACIAS MAESTRO!



FRANCISCO ALBURQUERQUE

Coordinador General de la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe.

## PRÓLOGO

**H**emos tardado un poco más de lo previsto en sacar este número 2 de la revista pero, finalmente, aquí estamos de nuevo, con renovado entusiasmo debido al interés mostrado en la entrega de artículos y análisis por parte de varias universidades, así como por el apoyo recibido por Pablo Costamagna desde Rafaela (Argentina), para la confección gráfica de la revista.

El número 2 de Desarrollo y Territorio incluye el artículo de **Jörg Meyer-Stamer** “Globalización y políticas de localización” que completa el artículo publicado en el número anterior de la revista, al que se suma también el *prefacio* redactado por **Ulrich Hermes-Liedtke** quien (conjuntamente con todo el equipo de *Mesopartner*) han colaborado de forma entusiasta en el homenaje que esta revista ha querido realizar a Jörg Meyer-Stamer.

Entre los artículos académicos se incluyen dos trabajos europeos y dos latinoamericanos. Por parte europea, el artículo de **Joseba Mikel Garmendia**, profesor de la Universidad del País Vasco, se ocupa de los modelos territoriales de innovación y los procesos de desarrollo local, mientras que el trabajo de **Joan Noguera**, profesor del Departamento de Geografía y Director del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia, trata sobre el desarrollo territorial sostenible desde la escala local. Del lado latinoamericano, **Cayo Roberto Cáceres**, investigador y consultor sobre

Desarrollo Local, ofrece un panorama actual y perspectivas sobre el Desarrollo Local en Paraguay, mientras que **Catherine Roulier**, licenciada en Desarrollo Local-Regional por la Universidad de Villa María (Argentina), expone el rol del Estado municipal en la planificación territorial de pequeños municipios del interior de Argentina.

Los trabajos de análisis corresponden a cuatro autoras. **Romina C. Rébola**, investigadora del Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial PRAXIS, y miembro del equipo de coordinación de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional (Facultad de Rafaela), aborda el tema de las capacidades relacionales en la experiencia de desarrollo territorial de Rafaela (Argentina). Por su parte, **Diana Castillo Rodríguez** y **Karla Pérez Carvajal**, licenciadas en Planificación Económica y Social por la Universidad Nacional de Costa Rica, se refieren a los avances y desafíos de la gobernanza rural territorial en Costa Rica en el periodo 2012-2017. Finalmente, **Anke Kaulard**, especialista en Ciencias Regionales de América Latina por la Universidad de Colonia (Alemania) y asociada a *Mesopartner*, trata sobre el “milagro” del territorio de San Martín (Perú) y los programas de desarrollo alternativo en ese país.

La revista incluye también las reseñas del **Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL)** de la Universidad de Valencia, España, y el anuncio del XII Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), entidad con la cual firmé meses atrás en nombre de la RED DETE-ALC, un acuerdo de colaboración mutua. En esta ocasión el citado congreso de la UIM se celebra a finales de septiembre en Manizales, Caldas (Colombia), a fin de avanzar en una **Agenda Territorial para los Objetivos fde Desarrollo Sostenible (ODS)** de Naciones Unidas.

De nuevo, mi sincero agradecimiento, en nombre del Comité editorial de la revista, a todas las personas que han hecho posible este número. Amenazamos con seguir adelante.

Madrid, septiembre de 2017

# CONTENIDOS

## PREFACIO

Homenaje a Dr. Jörg Meyer-Stamer. Parte II.  
**Ulrich Harmes- Liedtke**

## ARTÍCULOS ACADÉMICOS

Los Modelos Territoriales de Innovación ante el espejo de los procesos de desarrollo de escala local.  
**Joseba Mikel Garmendia Albarracin**

Desarrollo Local en Paraguay: Realidad actual y perspectiva.

**Cayo Roberto Cáceres**

El rol del Estado municipal en la planificación territorial en pequeños municipios del interior de Argentina: el caso de los municipios del departamento Realicó (La Pampa).

**Catherine Roulier**

El Desarrollo Territorial Sostenible desde la escala local

**Joan Noguera Tur**

Globalización y políticas de localización

**Jörg Meyer-Stamer**

## ANÁLISIS

Lo Político In Situ: Capacidades relacionales en la experiencia territorial de Rafaela (Santa Fe, Argentina).

**Romina C. Rébola**

## TERRITORIOS

El "milagro de San Martín" (Perú) y la construcción del valor justo en las cadenas de desarrollo alternativo

**Anke Kaulard**

Avances y desafíos de la gobernanza rural territorial en Costa Rica: período 2012-2017

**Diana Castillo, Karla Pérez**

## CONTEXTO INTERNACIONAL

Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) de la Universidad de Valencia, España

**Joan Noguera Tur**

La territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el papel de los municipios

**Edna Guidi**

## PUBLICACIONES

Noticias, sitios web, publicaciones y eventos





# HOMENAJE A DR. JÖRG MEYER-STAMER

PREFACIO A LA SEGUNDA EDICIÓN DE LA REVISTA DESARROLLO Y TERRITORIO



ULRICH HARMES-LIEDTKE

Doctor en Ciencias Políticas y Económicas. Facilitador de iniciativas de Desarrollo Económico Local y socio fundador de Mesopartner.

Ala segunda parte del artículo de homenaje al Dr. Jörg Meyer-Stamer le puse el título “Globalización y políticas de localización”, porque se refiere a las estrategias de desarrollo territorial en una economía globalizada. Aunque ya pasaron catorce años de la publicación del texto veo la descripción de las paradojas del desarrollo económico local todavía relevantes.

El autor distingue dos tipos de empresas: las *corporaciones transnacionales* con presencia en diferentes lugares y las *pymes locales* menos móviles y con mucho arraigo territorial. Las corporaciones buscan sus plantas de producción en las localizaciones más atractivas no solamente en términos de costos, argumento de las teorías neo-clásicas de localización,<sup>1</sup>

sino también en relación con la cercanía a mercados, proveedores y personal calificado. El tipo ideal de estas configuraciones es el distrito industrial *marshalliano* o clúster *porteriano* con sus ventajas de colaboración como factor clave de atracción de inversiones.

La *paradoja* entre *localización* y *globalización* describe el gran interés de las corporaciones en aprovechar lugares con un *capital territorial* (Camagni and Capello, 2012) muy desarrollado, pero ellas muestran poco compromiso en colaborar e invertir en ellos seriamente. De hecho, observamos que las corporaciones tienen un mayor compromiso territorial en su ciudad original.

Meyer-Stamer menciona el caso de Volkswagen que lanzó la iniciativa “AutoVisión” con motivo del 60 cumpleaños (1998) de la ciudad de Wolfsburg, sede original del fabricante de automóviles. De esta forma se fusionó la estrategia corporativa de diversificación y aumento de la actividad en el sector servicios con una iniciativa de desarrollo territorial que fomentó un clúster del automóvil con énfasis en los servicios, teniendo como resultado más visible la Autostadt, un gran parque de entretenimiento temático. En colaboración con el municipio Volkswagen creó la empresa *Wolfsburg AG* que opera en el campo de la educación, la salud, la energía, el ocio y la movilidad, así como en el desarrollo económico. Finalmente, se atribuyó a la iniciativa la reducción a la mitad del desempleo en Wolfsburg.<sup>2</sup>

Si comparamos este compromiso local de Volkswagen en su ciudad natal, con las actividades de la misma corporación en sus sedes en América latina, se confirma la paradoja entre localización y globalización. Ni en Anchieta (Brasil), Puebla (México) o Pacheco (Argentina) observamos semejantes actividades tendientes a contribuir con el desarrollo de sus localizaciones.

La segunda paradoja es la inserción de las pymes locales en las cadenas globales de valor (CGV). Por un lado, los promotores del desarrollo de una localidad ven la participación de sus empresas en

cadenas internacionales como una oportunidad de mejora (*upgrading*). Por otro lado, una vez integrada una pyme en una CGV disminuye su interés en la colaboración territorial e, incluso, aumenta la rivalidad con sus competidores locales.

Un ejemplo positivo de la inserción de las pymes locales en CGV es Costa Rica (Gereffi and Fernandez-Stark, 2016, González et al., 2016). El proceso comenzó con la atracción de una planta del mayor productor mundial de microprocesadores, Intel, en 1997. Esta inversión generó 1.500 puestos de trabajo y representaba una quinta parte del total de las exportaciones costarricenses. Cuando en 2014 se anunció el cierre de la fábrica y su traslado a Asia, el país centroamericano ya tenía un sector tecnológico diversificado. Hoy, los productos más relevantes de exportación de Costa Rica son semiconductores y aparatos médicos.

La contracara del éxito exportador costarricense está en los desequilibrios territoriales: Las empresas insertadas en las CGV están localizadas en las zonas francas, mientras las pymes locales se ubican afuera, mayoritariamente incluso fuera de la zona próspera del Valle Central de San José. Así, este caso confirma las limitaciones de la inserción en las

CGV para un desarrollo territorial más amplio. Por ende, queda el reto trabajar más en la vinculación entre las empresas dinámicas y la economía local.

La tercera, es la paradoja del ciclo de vida. Según Meyer-Stamer las empresas de industrias dinámicas y emergentes son las que requieren más los factores propicios de localización, pero son menos organizadas. Mientras las corporaciones de las industrias maduras y en declive suelen tener más influencia sobre la política local. Allí, el autor tiene presente la situación de la Cuenca de Ruhr de Alemania dónde se desarrolló un complejo industrial sumamente integrado cuyo cambio estructural es un reto para la política económica regional desde los años sesenta. Las estructuras físicas, pero también mentales y políticas, hicieron muy difícil la posibilidad del nacimiento y crecimiento de nuevas industrias.

**“LA PARADOJA  
ENTRE LOCALIZACIÓN  
Y GLOBALIZACIÓN  
DESCRIBE EL GRAN  
INTERÉS DE LAS  
CORPORACIONES EN  
APROVECHAR LUGARES  
CON UN CAPITAL  
TERRITORIAL MUY  
DESARROLLADO, PERO  
ELLAS MUESTRAN  
POCO COMPROMISO  
PARA COLABORAR E  
INVERTIR EN ELLOS  
SERIAMENTE.”**

◀◀(CAMAGNI AND CAPELLO)▶▶

En los países de habla hispana conocemos varios intentos de promover los sectores emergentes de tecnología, información y comunicación (los TIC) en un contexto de reconversión urbana. Un proyecto modelo es el Distrito @22 de Barcelona, donde el Ayuntamiento transformó unas doscientas hectáreas de suelo industrial de *Poblenou* en un distrito productivo innovador atrayendo actividades intensivas en conocimiento.

Desde el año 2001 ya se han ubicado más de 7.000 nuevas empresas, incluyendo varias multinacionales tecnológicas, entre otras, dando lugar a más 56.000 nuevos puestos de trabajo. La población residente en *22@Barcelona* también se incrementa un 23% respecto al año 2000 y crece 15 puntos por encima del conjunto de la ciudad.<sup>3</sup>

La *Ruta N* en Medellín (Molina Betancur et al., 2015) o el *Parque Patricios* en Buenos Aires (Socoloff et al., 2012) son ejemplos latinoamericanos similares. En estos casos el sector municipal tiene un protagonismo y se combina de forma inteligente la promoción de sectores emergentes con el desarrollo urbanístico e inmobiliario.<sup>4</sup> Esto confirma la tesis de Meyer-Stamer de que los sectores emergentes no tienen la fuerza y motivación necesaria de auto-organizarse y requieren un impulso público. A la vez hay que tener cuidado con estas iniciativas de no limitarse a la imitación de buenas prácticas del exterior, sino buscar desarrollar un perfil propio, es decir, una ventaja competitiva territorial.

En retrospectiva, las explicaciones de Meyer-Stamer sobre el DEL y sus dificultades nos ayudan a manejar mejor nuestras expectativas respecto a los cambios y tiempos. Su texto alimenta la cautela respecto una exagerada confianza en la planificación estratégica convencional y aboga por una política reflexiva del desarrollo territorial que se funda en el conocimiento de los actores locales y la experimentación constante con nuevas ideas para fomentar el desarrollo local. El DEL no es una panacea, sino un enfoque práctico para buscar nuevas oportunidades de desarrollo.

## NOTAS

<sup>1</sup> Se puede utilizar el término “localización” (en alemán: *Standort*) a los trabajos pioneros de von Thünen, Christaller y, más tarde, Alfred Weber. Los investigadores analizaban el comportamiento de la ubicación de los actores económicos, en particular los factores que influyen en la elección de un lugar para una empresa.

<sup>2</sup> En su página Web ([www.wolfsburg-ag.com](http://www.wolfsburg-ag.com)) la empresa Wolfsburg AG atribuye a la iniciativa la creación de 17.000 puestos de trabajo entre enero de 1998 a diciembre de 2016. Una descripción se encuentra en [www.en.wikipedia.org/wiki/Wolfsburg\\_AG](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Wolfsburg_AG).

<sup>3</sup>Datos de [www.22barcelona.com](http://www.22barcelona.com), *22@Barcelona*: 10 años de crecimiento económico.

<sup>4</sup> Cabe mencionar también la crítica al desarrollo de los distritos creativos con sus efectos de aumentar los precios de las viviendas y espacios creativos. Veá, por ejemplo, AGUSTÍ, D. P. (2014).

## BIBLIOGRAFÍA

- Agustí, D. P. 2014. Repercusiones inesperadas de una transformación urbana ralentizada por la crisis. El retorno de los artistas al distrito creativo 22@ Barcelona. *Cuadernos Geográficos*, 53, 87-102.
- Camagni, R. y Capello, R. 2012. Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union. *Regional Studies*, 47, 1383-1402.
- Gereffi, G. y Fernández-Staark, K. 2016. Global value chain analysis: a primer. Second Edition ed. Duke.
- González, I. S., Rojas, J. E. y Marengo, A. M. 2016. ¿El Silicon Valley latinoamericano?: La producción de tecnología de comunicación en Costa Rica (1950-2016). *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 42, 411-441.
- Molina Betancur, C. M., Polanco López de Mesa, J. A. y Montes Hincapié, J. M. 2015. Bases Para la gobernanza del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación. En Medellín, Colombia. *Semestre Económico*, 18, 191-213.
- Socoloff, I., Colombo Blanco, A., Kitay, I., Maltz, H., Raullansky, I., Seia, G., Stiberman, L. y Urdampilleta, M. Gobernar Buenos Aires: Un estudio sobre las racionalidades políticas en torno al desarrollo local a partir del caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios [2008-2012]. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina.



# LOS MODELOS TERRITORIALES DE INNOVACIÓN

## ANTE EL ESPEJO DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO DE ESCALA LOCAL



JOSEBA MIKEL GARMENDIA  
ALBARRACIN

*Profesor de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Impulsor de la estrategia de desarrollo comarcal en el valle de Sakana (provincia de Navarra). Miembro asesor de la Agencia de Desarrollo de Sakana.*

### 1. INTRODUCCIÓN

**E**n períodos de crisis económica suelen multiplicarse las estructuras y prácticas de desarrollo local y comarcal, tal y como se ha podido observar a lo largo de la década de 1980 y durante la actual Gran Recesión. En el País Vasco disponemos de una amplia muestra de ello, debido a la rápida y extensa difusión de las Agencias de Desarrollo Comarcal en la Comunidad Autónoma Vasca y en la Comunidad Foral Navarra. A lo largo de treinta años, las políticas y los enfoques han mutado adquiriendo mayor complejidad y mayor intensidad proactiva en la activación de los recursos endógenos. Cabe apuntar que una parte

significativa de estas experiencias surgen como respuesta al declive de áreas industriales.

Paralelamente, en el mundo académico se han multiplicado las aportaciones analíticas y teóricas sobre el desarrollo local y regional. Destacan entre ellas los enfoques sobre el desarrollo endógeno y la elaboración de modelos territoriales de desarrollo e innovación (distritos industriales, polos de crecimiento/competitividad, *milieux innovateurs*, clústers regionales, *learning regions*, sistemas regionales de innovación, etc.).

Sin embargo, a menudo no se han distinguido conceptualmente la escala local y la escala regional, y los modelos elaborados proponen políticas públicas indistintas para escalas subestatales, ya sean regionales o locales. La evidencia empírica muestra que ambas escalas presentan diferencias notables en su naturaleza, posibilidades y limitaciones.

El objetivo de este artículo consiste en evaluar el grado de adaptabilidad de los principales modelos territoriales de desarrollo económico y/o de innovación tanto al paradigma de desarrollo endógeno, como a la escala local. Este ejercicio, aunque aprovecha la experiencia acumulada en los procesos de desarrollo local y comarcal de ámbito vasco, consiste en una aproximación conceptual y sintética.

Por razones de espacio, se deja para otra ocasión el contraste empírico de las conclusiones obtenidas. Por todo ello, nos limitaremos a identificar los elementos válidos y las limitaciones de estos modelos, de manera que este ejercicio resulte de ayuda para la elaboración de un esquema conceptual operativo.

## 2. EL PARADIGMA DEL DESARROLLO ENDÓGENO

Entre los enfoques tipo “*bottom-up*” introducidos a partir de la década de 1980 fruto del relativo fracaso de las estrategias territoriales de desarrollo tipo “*top-down*”, cabe destacar el paradigma del desarrollo territorial endógeno (Stöhr, 1990; Garofoli, 1992; Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney, 2011; Vázquez Barquero, 2002). Pensamos que resulta fructífero considerar las estrategias endógenas como un subgrupo dentro de las estrategias “*bottom-up*”, porque no pocas veces dentro de éstas se reproducen las actuaciones que priorizaban las estrategias “*top-down*”, limitadas a la dotación de infraestructuras y

a la atracción de industrias e inversiones, y se actúa bajo la consideración de que la falta de crecimiento económico es consecuencia de los obstáculos a la movilidad de los factores productivos y de la falta de atractivo para la inversión exterior.

► El paradigma del desarrollo endógeno, aunque muestra debilidades que impiden considerarla como una nueva teoría consistente, presenta algunas propiedades y elementos de gran utilidad operativa. A efectos de elaborar el contraste con los modelos territoriales nos serviremos de las siguientes características, que ayudan a sintetizar y delimitar este paradigma (Tödtling, 2011).

► El desarrollo económico territorial debe adoptar una perspectiva a largo plazo y armonizar los objetivos económicos, sociales y medioambientales (Stöhr & Tödtling, 1979). Es decir, supera la visión funcionalista dirigida a mejorar el posicionamiento estratégico del sistema productivo territorial, e incorpora como objetivo explícito la mejora del bienestar económico, social y cultural de la sociedad del territorio (Vázquez Barquero, 1999).

► Las estrategias persiguen la movilización y activación de los factores y fuerzas endógenas y las potencialidades territoriales, como la cualificación de los trabajadores, los conocimientos específicos referidos al proceso de producción, el stock de capital históricamente acumulado, la cultura empresarial, etc. Dichas fuerzas y potencialidades se pueden crear o actualizar mediante una política pública orientada a objetivos de largo plazo. No obstante, no se excluye la utilización de recursos externos (inversiones, infraestructuras, recursos humanos, tecnología...), al contrario, se deben “endogeneizar” las oportunidades de desarrollo externo (Alburquerque, 2004).

► La combinación de recursos internos y externos se efectúa bajo un control significativo de las administraciones, agentes y la comunidad territorial. La capacidad de autogobierno o de *autocentramiento* (Friedmann & Weaver, 1979) constituye una característica determinante, así como los procesos de *policy learning* que permite mejorar dichas capacidades.

► En las estrategias de desarrollo, en lugar de enfoques mono-sectoriales, se integran y combinan múltiples actividades complementarias a la manufacturera, como los sectores primarios, el turismo, las industrias artesanales y otros servicios.

- ▶ Una de las líneas de intervención clave consiste en prestar más atención a los problemas estructurales y al potencial de crecimiento de las microempresas, pequeñas y medianas empresas
- ▶ Otro de los vectores centrales de intervención consiste en el impulso del emprendimiento, así como un mayor énfasis en el espíritu empresarial y en la creación de nuevas empresas.
- ▶ El tercer vector central de intervención se ocupa de la innovación, cuya concepción se amplía más allá de la innovación tecnológica, incorporando las dimensiones no tecnológicas y las innovaciones sociales.
- ▶ Las especificidades regionales en la cultura, la identidad, la demanda local y la estructura económica se consideran como fuente de ventajas competitivas y, en diferente grado, difíciles de imitar por otros territorios. Más allá de los factores estrictamente económicos, las fuerzas y dinámicas sociales y políticas y las condiciones institucionales y culturales, constituyen elementos relevantes a la hora de diseñar, impulsar y legitimar las estrategias territoriales de desarrollo.

**“...LA ESCALA LOCAL SE SUELE IDENTIFICAR CON EL MUNICIPIO O CON LA AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS EN COMARCAS Y SE PUEDE CARACTERIZAR POR IDENTIDADES Y DINÁMICAS COMPARTIDAS COLECTIVAMENTE... LA NATURALEZA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS QUE ACTÚAN EN ESTE MARCO ESPACIAL”**

### 3. DIFERENCIAS ENTRE LAS ESCALAS REGIONAL Y LOCAL

En la literatura sobre desarrollo endógeno y/o territorial a menudo se mezclan y utilizan indistintamente las escalas regional y local. A nuestro entender constituyen escalas diferentes en lo referente a sus características y naturaleza, y en relación a las estrategias y los procesos analíticos y operativos a implementar en las mismas.

Antes de señalar algunos de los factores diferenciadores, conviene definir qué entendemos por ambas escalas. La **escala local** no reviste mayor dificultad, ya que se suele identificar con el municipio o con la agrupación de municipios en comarcas y se puede caracterizar por identidades y dinámicas compartidas colectivamente, pero sobre todo por la naturaleza de las administraciones públicas que actúan en este marco espacial (ayuntamientos,

concejos, mancomunidades, consorcios...) y que son usualmente las principales impulsoras de las estrategias de desarrollo local.

La **escala regional** presenta mayor polisemia y ambigüedad (Cooke & Memedovic, 2003; Edquist, 2005). La definición más extendida refiere a un territorio intermedio entre el estado y el municipio, cuya delimitación se establece en función de diversos factores (no necesariamente coincidentes), como geográficos, culturales, administrativos o económicos. Priorizando la visión del *territorio* como agente transformador, optamos por utilizar el criterio administrativo o de gobernanza (Cooke, 2005:1134):

“La región (en latín *regio*, de *regere*, que significa “gobernar”) puede ser definida como una unidad política de nivel medio, situada entre los niveles nacional o federal y local de gobierno, que puede tener cierta homogeneidad cultural o histórica, pero que tiene al menos algunos poderes reglamentarios para intervenir y apoyar el desarrollo económico, y particularmente la innovación”. Esta definición concuerda fácilmente con la unidad administrativa europea NUTS-2 (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) que en el caso español se identifica con las Comunidades Autónomas,

ya que son los niveles intermedios que concentran la mayoría de las herramientas para impulsar políticas de promoción económica.

A continuación enumeramos las diferencias más significativas, desde el punto de vista del desarrollo endógeno, entre la escala regional o autonómica y la escala local o comarcal. Analizaremos las limitaciones o debilidades de la escala local en relación a la escala regional, y posteriormente sus fortalezas o ventajas potenciales. En cuanto a las limitaciones cabe destacar las siguientes:

- Falta de masa crítica y de elementos claves para impulsar determinadas políticas sistémicas. Por ejemplo, en el ámbito de las políticas de innovación (triple o cuádruple hélice; sistemas territoriales de innovación...) o en las políticas de clúster algunos modelos de actuación resultan imposibles de generalizar en el espacio comarcal o local por la falta de agentes claves o por el insuficiente músculo financiero.

- Los ayuntamientos y las administraciones públicas de carácter comarcal (mancomunidades, consorcios...) carecen legalmente de la competencia para la promoción económica. El marco regulador español apenas reconoce competencias menores o parciales relacionados con la promoción empresarial, como por ejemplo, turismo; ferias; patrimonio histórico-artístico. Este nivel competencial no se adecua a las prácticas activas de promoción de estrategias de desarrollo local y comarcal que numerosos ayuntamientos han llevado a cabo.

- Una de las consecuencias de la falta de reconocimiento competencial es la carencia por parte de los Ayuntamientos de recursos financieros estables para la promoción económica. (Sesé, 2006).

En lo relativo a las fortalezas o potencialidades, la experiencia acumulada en las últimas décadas enseña que los territorios de nivel local o comarcal presentan capacidades que las regiones y Estados carecen o les resultan más difíciles de dinamizar. Estas capacidades están estrechamente vinculadas a las orientaciones de desarrollo endógeno. A continuación nombramos las más importantes:

- Capacidad de análisis, identificación y prospectiva, debido al más extenso y profundo conocimiento que las entidades y agentes locales disponen de los recursos y la realidad del entorno.
- Capacidad para activar y utilizar las fuerzas y recursos endógenos locales.
- Capacidad para construir identidades robustas; redes con alta densidad relacional; dinámicas fortalecedoras de capital social, confianza y colaboración; procesos de aprendizaje e innovación; y/o procesos de múltiples tipos de emprendimiento.
- Capacidad de articular mecanismos extra-económicos para insuflar motivación entre los diversos agentes, fortalecer los compromisos, conseguir acuerdos, alinearlos a determinadas estrategias o líneas de actuación, y/o mejorar la cohesión social.
- El reducido espacio que el nivel competencial municipal permite y el estrecho abanico de actuaciones posibles que se pueden desplegar desde este ámbito, generan un marco donde

objetivamente se pueden alcanzar acuerdos y consensos entre posiciones ideológicas diferentes más fácilmente.

## 4. ADAPTABILIDAD DE LOS MODELOS TERRITORIALES A LOS PROCESOS DE DESARROLLO ENDÓGENO EN LA ESCALA LOCAL

Una vez establecidas las principales características del paradigma de desarrollo endógeno y de la escala local en contraste con la escala regional, analizaremos en qué medida los principales modelos territoriales de desarrollo y/o innovación se adecuan a las necesidades operativas y analíticas de los procesos de desarrollo endógeno en escalas locales y/o comarcales. Los modelos territoriales analizados son los siguientes: Distrito Industrial, *Millieux Innovateurs*, Clúster Territorial, Sistema Regional de Innovación y *Learning Region*. Modelos ampliamente conocidos y difundidos en la literatura especializada y cuyas descripciones básicas pueden hallarse en Moulaert & Sekia, 2003. En primer lugar, testaremos si cada modelo se adapta a las características principales del paradigma de desarrollo endógeno que hemos enumerado en el segundo apartado; y en segundo lugar, contrastaremos el grado de coherencia del esquema conceptual (elementos, procesos...) aportado por cada modelo con la realidad de la escala local.

### 4.1. Adaptabilidad en relación al paradigma de desarrollo Endógeno

menzando con el primer testeo, observamos que la mayoría de los modelos reconocen un nulo o débil interés por incluir las dimensiones no económicas de la calidad de vida de las comunidades territoriales (elemento I. de la **Tabla 1**). La práctica totalidad de los mismos adoptan una orientación centrada en la dimensión económica de mejora de la posición competitiva empresarial. En este sentido, el reconocimiento del papel de las instituciones y de los aspectos sociales y culturales (elemento VIII.), resulta de carácter instrumental. Para poder adoptar un enfoque multidimensional para el desarrollo territorial, los modelos territoriales deberían incorporar una ontología de la comunidad y una visión multidimensional de la innovación en el cual la comunidad y los agentes de desarrollo siguen lógicas diversas, pero culturalmente interconectadas (Moulaert & Nussbaumer, 2002).

**Tabla 1: Grado de inclusión de las características del desarrollo endógeno en los modelos territoriales.**

| ELEMENTOS DEL DESARROLLO ENDÓGENO  | DISTRITO INDUSTRIAL DI | ENTORNO INNOVADOR EI | CLÚSTER TERRITORIAL CT | SISTEMA REGIONAL DE INNOVACIÓN SRI | LEARNING REGION LR |
|--|------------------------|----------------------|------------------------|------------------------------------|--------------------|
| I. ARMONIZAR OBJETIVOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES.                            | Bajo                   | Bajo                 | Bajo                   | Bajo                               | Bajo               |
| II. MOVILIZACIÓN Y ACTIVACIÓN DE FUERZAS ENDÓGENAS.  | Alto                   | Alto                 | Medio                  | Alto                               | Alto               |
| III. CONTROL DE ADMINISTRACIONES Y AGENTES LOCALES.  | Medio                  | Alto                 | Bajo                   | Alto                               | Medio              |
| IV. ENFOQUE MULTISECTORIAL.  | Bajo                   | Medio                | Bajo                   | Medio                              | Medio              |
| V. VECTOR DE MEJORA DEL POSICIONAMIENTO EMPRESARIAL DE PYMES                               | Medio                  | Bajo                 | Medio                  | Bajo                               | Bajo               |
| VI. VECTOR DE EMPRENDIMIENTO   | Medio                  | Bajo                 | Medio                  | Bajo                               | Bajo               |
| VII. VECTOR DE INNOVACIÓN  | Medio                  | Alto                 | Alto                   | Alto                               | Alto               |
| VIII. FACTORES INSTITUCIONALES, CULTURALES Y SOCIALES COMO FUENTE DE VENTAJAS COMPETITIVAS | Alto                   | Alto                 | Alto                   | Alto                               | Alto               |

Fuente: Elaboración propia a partir de Moulaert & Sekia, 2003 y Tödtling, 2011

Los cinco modelos territoriales valoran la necesidad de apoyarse en las capacidades, factores o fuerzas endógenas (elemento II.). No obstante, priman la manera técnica-económica de definir los inputs endógenos (recursos naturales, recursos humanos, experiencias empresariales, estructura industrial, formación técnica...) sobre visiones más amplias que contemplan las relaciones sociales, el tejido socio-cultural, o el empoderamiento de los grupos sociales.

Por otra parte, en lo referente a la combinación de los factores de desarrollo endógenos y exógenos, es decir, la combinación de las exigencias funcionales impuestas por las fuerzas globalizadoras y las aspiraciones territoriales sobre estructura productiva y comercial y el tipo de relaciones con el entorno, cabe moverse entre dos extremos: la creencia en la autosuficiencia de las fuerzas locales y el pesimismo sobre las posibilidades de realizar políticas con orientaciones propias. En los modelos territoriales abordados, la orientación de desarrollo local se define con un alto grado de determinismo económico y con referencia a las imágenes dominantes de crecimiento (producción de alta tecnología, nuevos servicios a la producción, actividades culturales de uso intensivo de capital...).

El principal ingrediente endógeno consiste en la capacidad de reproducir la estructura organizativa y los recursos humanos para alcanzar las metas de crecimiento económico que han sido inspiradas o impuestas exógenamente. De esta manera, en estos modelos, otras dinámicas institucionales quedan fuera o minimizadas en la imagen, como la gestión participativa, la determinación de las necesidades básicas y la innovación de abajo hacia arriba en los sistemas de gobierno; así como partes de la economía sin centralidad en el mercado.

En relación al grado de control que desempeñan los agentes territoriales y especialmente, las administraciones públicas (elemento III.), existen diferentes intensidades. En los modelos Distrito Industrial, Clúster y en menor medida el Entorno Innovador se aboga por la colaboración directa entre los miembros empresariales y organizaciones vinculados al vector innovador. En los Sistemas Regionales de Innovación y las Regiones que Aprenden se apuesta por una colaboración reforzada por las Administraciones Públicas. En los Clústeres el papel de la administración pública es de carácter catalizador inicialmente y posteriormente de apoyo a iniciativas y líneas de actuación acordadas en estas asociaciones. Su papel es menos intenso en aquellos

clústeres que son fruto del esfuerzo del impulso privado. Además, los actores participantes son tan sólo aquellos que por razones comerciales, de innovación y de servicios de apoyo ofrecen vínculos preexistentes o potenciales. En los Distritos Industriales, aunque sean resultado de procesos espontáneos de especialización empresarial, los poderes públicos desempeñan un papel facilitador y de mejora del entorno (Sforzi, 1990; Becattini, 1992). En el resto de modelos, orientados hacia la innovación, se incluyen los actores locales y las administraciones públicas, con un rol más explícito e intenso en el caso de los Sistemas Regionales de Innovación (Edquist & Johnson, 1997) y en las propuestas más actuales sobre Entornos Innovadores (Coppin, 2002); pero con un enfoque subsidiario y dirigido a la creación de *capital social* que fomente el proceso de aprendizaje e innovación interactiva.

En relación a las políticas multisectoriales y de construcción de cadenas de valor por las que se abogan desde el paradigma de desarrollo endógeno (elemento iv.), la mayoría de los modelos tienden a presentar una multisectorialidad limitada, bien porque por definición los modelos se elaboran sobre unas pocas ramas de actividad vinculadas en la cadena de valor, como en el caso de los Distritos Industriales y los Clústeres, o bien porque se centran principalmente en el ámbito industrial y actividades anexas, caso de los modelos centrados en la innovación.

Por último, en relación a los principales vectores de actuación e intervención en las experiencias de desarrollo endógeno, es decir, las procesos de mejora de la posición estratégica de las empresas en el mercado, de emprendimiento en sus diferentes modalidades y de innovación (elementos v., vi. y vii. respectivamente), los modelos incluyen la intervención sobre estos procesos de manera desigual. En los tres modelos centrados en la innovación se suele prestar poca atención a los procesos de mejora estructural y de emprendimiento, que no estén intensamente vinculados a la innovación. Los Distritos Industriales y los Clústeres, en cambio, actúan de manera más amplia e integral sobre las diferentes esferas (gestión estratégica o avanzada, organización de la producción y de los recursos humanos, área comercial, internacionalización, calidad, área financiera, responsabilidad social, gestión medioambiental, innovación tecnológica...) que intervienen en la gestión y competitividad empresarial, aunque de manera desigual sobre grandes y medianas empresas y micro y pequeñas empresas.

En relación al emprendimiento, los modelos centrados en la innovación contemplan esta función de manera restrictiva y limitada a los procesos de innovación tecnológica (los *spin-off* y las *start-up*, por ejemplo). Apenas se abordan otras modalidades como el intra-emprendimiento, el inter-emprendimiento, el emprendimiento social o comunitario y el emprendimiento público.

## 4.2. Adaptabilidad en relación a la escala social

En el presente sub-apartado analizaremos el grado de adaptabilidad específica de estos modelos a las escalas locales o comarcales. En la **Tabla 2** se recogen los factores por los cuales se mide el grado de adaptabilidad de cada modelo.

Los modelos de Distrito Industrial y de Clúster son difícilmente generalizables en la escala comarcal, ya que en la mayoría de las comarcas no se pueden identificar aglomeraciones de empresas de un único sector de actividad y adláteres, que además presentan un grado significativo de colaboración entre las mismas (Aranguren, Azpiazu, Larrea, Murciego, & Wilson, 2011).

Otra limitación específica de los Distritos Industriales consiste en que las formas organizativas de especialización flexible entre PYMEs asociadas tampoco resultan generalizables.

Los clústeres se han desarrollado en el País Vasco principalmente por impulso público y están estrechamente vinculados a las políticas industriales y de promoción empresarial de carácter regional que se impulsan desde la Unión Europea (EU Commission, 2002). Lógicamente los municipios y las comarcas carecen de las competencias y de músculo financiero para poder implementar este tipo de políticas. Por otra parte, en la composición de los clústeres sectoriales juegan un papel fundamental las grandes y medianas empresas, y se complementan con la participación de instituciones y organismos como consultoras, servicios avanzados, centros de investigación y formativos, laboratorios... (Aragón, Aranguren, & Iturrioz, 2010). Cabe concluir, por tanto, que las comarcas carecen de la masa crítica suficiente para contener los agentes empresariales y complementarios necesarios para poder constituir clústeres en su seno.

Los modelos centrados en la innovación no pueden ser generalizados en la escala local. La realidad

**Tabla 2: Factores de adaptabilidad de los modelos territoriales a la escala local.**

| ELEMENTOS DEL DESARROLLO ENDÓGENO                | LIMITACIONES   | ELEMENTOS APROVECHABLES   |
|--|--|---|
| DISTRITO INDUSTRIAL                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>› La estructura productiva especializada y de PYMEs no es generalizable.</li> <li>› La forma de organización productiva no es generalizable.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>› Viabilidad de la combinación entre competencia y colaboración y sus ventajas (externalidades de localización dinámicas y estáticas, ventajas de la especialización flexible, costes de transacción...).</li> <li>› Modelos de colaboración y superación de vulnerabilidades entre las PYMEs.</li> <li>› Visión amplia de la gestión empresarial (no circunscrita a la innovación).</li> <li>› Inclusión de factores institucionales, sociales y culturales y de actores no empresariales. Modo de regulación.</li> </ul>   |
| CLÚSTER TERRITORIAL                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>› Raramente una comarca presenta la masa crítica suficiente para constituir este tipo de asociación. Hace falta una escala superior. En la práctica a nivel autonómico.</li> <li>› Requiere de un apoyo considerable de la administración pública y una interrelación estrecha con la política industrial, que las comarcas no pueden ofrecer.</li> <li>› Ausencia de elementos de apoyo (universidad, centro tecnológico...).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>› Ventajas asociativas.</li> <li>› Papel de las externalidades dinámicas.</li> <li>› Visión más amplia de los factores de mejora del posicionamiento estratégico de las empresas, más allá de la innovación.</li> </ul>  |
| ENTORNO INNOVADOR                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>› No es generalizable, porque no todas las comarcas disponen de las capacidades y condiciones necesarias, ni de suficientes empresas innovadoras.</li> <li>› No incorpora otro tipo de procesos, sobre todo centrada en la innovación.</li> <li>› No existen determinados agentes en las comarcas (universidades...)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>› Posibilidad de creación de condiciones para impulsar la innovación empresarial desde espacios de soporte.</li> <li>› Importancia de los procesos de aprendizaje y del capital relacional.</li> <li>› Papel de los factores institucionales sobre los comportamientos de los agentes.</li> </ul>  |
| SISTEMA REGIONAL DE INNOVACIÓN Y LEARNING REGION | <ul style="list-style-type: none"> <li>› Idem Entorno Innovador</li> <li>› Vinculación a políticas regionales para la promoción de innovación y ciencia y tecnología. Las comarcas carecen de capacidad.</li> <li>› Ausencia de subsistemas de generación de conocimiento en numerosas comarcas.</li> <li>› Ausencia de instrumentos para la financiación (sociedades de capital riesgo o de garantía recíproca, business angels...)</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>› Modelo interactivo y evolutivo del proceso innovador, que enriquece las fuentes de aprendizaje e innovación (by doing, by using, by interacting).</li> <li>› Enraizamiento en el territorio de los procesos de innovación. Distinción entre tipo STI y DUI, que permite extender la innovación en sectores maduros y en territorios no avanzados en ciencia.</li> <li>› Importancia de la combinación entre conocimiento tácito y codificado, y su conexión con los diferentes tipos de proximidad. Papel del capital social en las redes.</li> <li>› Enfoque sobre capacidades de aprendizaje y absorción, extensibles a otras capacidades dinámicas (capacidades de generar redes y relaciones; capacidad estratégica de visión y liderazgo).</li> <li>› Ampliación de las modalidades de interrelación empresarial y extra-empresarial, generadoras de ventajas.</li> <li>› Gobernanza entre diferentes subsistemas y entre el sistema y su entorno. Gobernanza multiescalar.</li> <li>› Legitimación de la intervención pública en estrategias territoriales de desarrollo.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.



Foto: Primeras Jornadas para Desarrollo de la Comarca de Sakana

empírica vasca nos enseña que no todas las comarcas presentan las condiciones o bases para el aprendizaje y el esfuerzo innovador. No obstante, el paradigma de desarrollo endógeno ofrece posibilidades que profundizan más allá de la mera invitación a la mejora de capacidades de aprendizaje y a la creación de condiciones institucionales necesarias para la interacción y la colaboración entre agentes, como por ejemplo, la mejora de gestión empresarial, la colaboración entre microempresas y PYMES para minimizar las debilidades estructurales en comercialización, inversión..., el impulso del emprendimiento de todo tipo, la generación de cadenas de valor en sectores descuidados, las experiencias para el impulso del comercio local, el fortalecimiento del compromiso y la identidad con el territorio, la inversión autocentrada, la presión legitimada sobre administraciones pública de escalas superiores...

De entre estos modelos territoriales de innovación, nos detenemos en los Sistemas Regionales de Innovación, por ser los que a efectos operativos, mejor modelización presentan. Estos Sistemas, en su definición más extendida, están compuestos por tres subsistemas: generador de conocimiento, explotación de conocimiento y socio-político institucional (Tödtling & Tripl, 2005). La consideración como sistema espacial, asimismo, requiere capacidades de auto-reproducción de instituciones y de gobernanza política, y de mantener activamente una distinción entre su interior y su exterior (Navarro, 2009). Las

comarcas, en cambio, raramente pueden contener, no ya sólo la suficiente masa crítica de empresas innovadoras interrelacionadas cooperativamente, sino también los centros tecnológicos, formativos, organizaciones para la financiación, consultorías e ingenierías tecnológicas... que requiere el modelo para su definición y su reproducción en el tiempo.

Mientras algunos autores han puesto en cuestión la capacidad de las regiones para construir sistemas (Bathelt, 2002; Lorentzen, 2007), existe otra tendencia a relajar los requisitos de un Sistema Regional de Innovación, de tal manera que se pueda acoplar dicho modelo al ámbito comarcal. En este último caso, se inspiran en casos muy particulares y difícilmente generalizables de ámbito local. En esta línea, se suplen las carencias ya apuntadas agregando al modelo las redes de colaboración con organizaciones y empresas externas y la capacidad de absorción de conocimiento creado fuera del sistema comarcal (Archibugi, Howells, & Michie, 1999); y se obvia que las primeras formulaciones se consideraban sistemas abiertos al entorno y a otros sistemas (Tödtling & Kaufmann, 1999). Además, si bien en determinadas comarcas se producen relaciones de colaboración y aprendizaje entre empresas y entidades del subsistema generador de conocimiento (como por ejemplo, centros de Formación Profesional, o centros tecnológicos ubicados en la comarca), a veces con el apoyo de agencias comarcales de desarrollo, consideramos que estas experiencias raramente pueden conformar



Foto: Tormenta de Ideas.

un sistema territorial de innovación. Ya que normalmente estas experiencias se producen entre pocas empresas y dentro de una o pocas ramas de actividad, y además las autoridades locales carecen de instrumentos para diseñar, dirigir y sostener políticas públicas de ciencia y tecnología, de innovación o de educación.

## 5. CONCLUSIONES

Como conclusión podemos afirmar que ninguno de estos modelos territoriales de desarrollo y de innovación resulta adaptable, de manera más o menos generalizable, a la escala local o comarcal. Por otra parte, a pesar de que la mayoría de estos modelos recogen elementos del paradigma de desarrollo endógeno, no incorporan la complejidad y versatilidad del mismo, ya que tienden a la especialización sectorial y a incidir principalmente sobre la intervención en el campo de la innovación. No obstante, ello no significa que a priori se deban desechar estrategias de especialización ajustadas a

casos concretos (como se aconseja en los programas RIS3 de la Unión Europea, por ejemplo), sino que éstas deben partir de una visión y un diagnóstico multisectorial y multifuncional desde la perspectiva del posicionamiento de las empresas.

Por otra parte, sin olvidar que el desarrollo territorial debería aspirar a abordar ámbitos que van más allá que la economía orientada al mercado –como la vida comunitaria, el sector público, la economía social, la dinámica socio-cultural, la ecología o la gestión política y social-, los modelos territoriales abordados presentan numerosos planteamientos y elementos válidos y fructíferos que se pueden implementar en las estrategias locales de desarrollo endógeno (ver Tabla 2). Y estos elementos aprovechables, abordados conjuntamente con las carencias y deficiencias que hemos identificado en el contraste con las características del paradigma de desarrollo endógeno, pueden resultar de gran ayuda para formular un esquema conceptual analítico y operativo que sirva para entender y promover experiencias de desarrollo endógeno en la escala local.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F. (2004). El enfoque del desarrollo económico local. Buenos Aires: OIT.
- Aragón, C., Aranguren, M. J., & Iturrioz, C. (2010). Evaluación de políticas clúster: El caso del País Vasco. Bilbao: Deusto Publicaciones.
- Aranguren, M. J., Azpiazu, A., Larrea, M., Murciego, A., & Wilson, J. R. (2011). Identificación de clústeres: un proceso de investigación-acción. Orkestra-Fundación Deustu.
- Archibugi, D., Howells, J., & Michie, J. (1999). Innovation policy in a global economy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bathelt, H. (2002). Geographies of production: growth regimes in spatial perspective 1- innovation, institutions and social systems. *Progress in Human geography*, 27, 763-778.
- Becattini, G. (1992). El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico. In F.Pyke, G. Becattini, & W. Sengenberger (Eds.), *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. I. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia*. (pp. 61-79). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Cooke, P. (2005). Regionally asymmetric knowledge capabilities and open innovation: Exploring "Globalisation 2", a new model of industry organisation. *Research policy*, 34, 1128-1149.
- Cooke, P. & Memedovic, O. (2003). *Strategies for regional innovation systems: learning transfer and applications* Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
- Coppin, O. (2002). Le milieu innovateur: une approche par le système. *Innovations*, 29-50.
- Edquist, C. (2005). Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. In J.Fagerberg, D. C. Mowery, & R. R. Nelson (Eds.), *The Oxford Handbook of Innovation* (pp. 181-208). Oxford University Press.
- Edquist, C. & Johnson, B. (1997). Institutions and organizations in systems of innovation. In C.Edquist (Ed.), *Systems of innovation: technologies, institutions and organizations* (pp. 41-63). London: Pinter.
- EU Commission (2002). *Regional clusters in Europe*. Observatory of European SMEs.
- Friedmann, J. & Weaver, C. (1979). *Territory and function: the evolution of regional planning*. Berkeley and Los Angeles: Univ of California Press.
- Garofoli, G. (1992). *Endogenous development and southern Europe*. Aldershot: Avebury.
- Lorentzen, A. (2007). The geography of knowledge sourcing - A case study of Polish manufacturing enterprises. *European planning studies*, 15, 467-486.
- Moulaert, F. & Nussbaumer, J. (2002). *Innovative region, social region: beyond the learning region* Lille: IFRESI-CNRS.
- Moulaert, F. & Sekia, F. (2003). Territorial innovation models: A critical survey. *Regional Studies*, 37, 289-302.
- Navarro, M. (2009). Los sistemas regionales de innovación: una revisión crítica. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 25-59.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2011). *Handbook of local and regional development*. New York: Routledge.
- Sesé, E. (2006). Sostenibilidad en el modelo de promoción económica local. In Garapen (Ed.), *Sostenibilidad en el modelo de promoción económica local* (pp. 13-32). Donostia.
- Sforzi, F. (1990). The quantitative importance of Marshallian industrial districts in the Italian economy. In F.Pyke, G. Becattini, & W. Sengenberger (Eds.), *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy* (pp. 75-107). Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Stöhr, W. & Tödtling, F. (1979). Spatial equity: some anti-theses to current regional development doctrine. In H.Folmer & J. Oosterhaven (Eds.), *Spatial inequalities and regional development* (pp. 133-160). Berlin: Springer.
- Stöhr, W. B. (1990). *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. London and New York: Mansell.
- Tödtling, F. (2011). Endogenous approaches to local and regional development policy. In A.Pike, A. Rodríguez-Pose, & J. Tomaney (Eds.), *Handbook of local and regional development* (pp. 333-343). New York: Routledge.
- Tödtling, F. & Kaufmann, A. (1999). Innovation systems in regions of Europe - A comparative perspective. *European planning studies*, 7, 699-717.
- Tödtling, F. & Trippel, M. (2005). One size fits all?: Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research policy*, 34, 1203-1219.
- Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2002). *Endogenous development: Networking, innovation, institutions and cities*. London: Routledge.



# DESARROLLO LOCAL EN PARAGUAY

## REALIDAD ACTUAL Y PERSPECTIVAS



CAYO ROBERTO CÁCERES

*Docente FCE/UNA/UNCA*

*Investigador y Consultor sobre  
Desarrollo Local.*

### 1. ANTECEDENTES

**E**l nuevo enfoque del desarrollo, desde la visión de “*abajo para arriba*”; podemos decir que, en Paraguay, se inicia con la promulgación de la Constitución Nacional en 1992; tres años después de la caída del gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner. La nueva carta magna ubicaba a Paraguay en un escenario casi desconocido hasta esa fecha. La apertura política, otorgaba a las gobernaciones y municipios asumir el compromiso para desarrollar sus receptivos territorios, sobre una amplia base de participación ciudadana. Por otro lado, y quizás lo más importante, elegir sus propias autoridades mediante voto popular –anteriormente la elección

era atribución del Ejecutivo- y establecer una nueva relación entre los diferentes actores políticos y sociales, dando inicio a un proceso de mayor participación y fortalecimiento de la ciudadanía. Esta nueva realidad estaba sostenida por la nueva carta magna<sup>1</sup>, la ley orgánica departamental<sup>2</sup> y la ley orgánica municipal<sup>3</sup>. El país empezaba a despertar, después de una noche oscura de más de tres décadas de dictadura.

Del fervor, casi delirante al inicio, se debía ir recomponiendo relaciones y más que nada asumir nuevos compromisos y responsabilidades por parte de actores políticos y líderes sociales y sindicales. Era evidente, que al inicio estas relaciones fueron conflictivas y traumáticas y, a pesar del tiempo transcurrido, aún sigue en proceso de construcción casi traumática. A veces, con más retrocesos que avances concretos, en términos de resultados.

El aspecto, que puede considerarse como muy positivo, constituye el reposicionamiento de las organizaciones sociales. En ese sentido se facilita la formación de sindicatos en las organizaciones públicas y privadas y la conformación de comités en las áreas rurales, así como la asociación y federación de productores, comisiones vecinales y grupos juveniles. En lo que respecta a los planes, programas y proyectos de desarrollo, en un principio, fueron concebidos desde las oficinas del gobierno central, y una vez diseñados, se encargaba su ejecución a los productores, ya sea a aquellos agremiados en comités, asociaciones, o productores individuales. Sin embargo, la coordinación con las gobernaciones y municipios, tenía señales muy bajas, a veces imperceptibles.

Por otro lado –al comienzo- la descentralización tenía connotaciones casi exclusivamente políticas; pues la descentralización financiera recién empieza en el año 2002 y se profundiza en el año 2012 con la creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)<sup>4</sup> y los fondos provenientes de los *royalties*<sup>5</sup> de la Central Hidroeléctrica de Itaipú, en sociedad con el Brasil. Esta nueva realidad, hace posible la verdadera descentralización, que deja de ser meramente política para configurarse también como financiera, con buena cantidad

de recursos para las gobernaciones y municipios. Así empieza una nueva era, donde se requería de forma urgente, un reacomodo en la gestión de los gobiernos locales, a fin de brindar respuestas a reivindicaciones sociales, históricamente postergadas.

La experiencia latinoamericana, además de la gran cantidad de documentos sobre desarrollo local, ha generado un interesante debate académico y político. En ese contexto el desarrollo endógeno, tal como señala Vázquez Barquero (2005) señala que “las dinámicas económicas de los países, las ciudades y las regiones son muy diferentes unas de otras. Cada territorio tiene un conjunto de recursos materiales, humanos, institucionales y culturales que constituyen su potencial de desarrollo, que se expresa a través de la estructura productiva, el mercado de trabajo, la capacidad empresarial y el conocimiento tecnológico, las infraestructuras, el sistema institucional y político, y su patrimonio histórico y cultural”.

**“EL NUEVO ENFOQUE DEL DESARROLLO, DESDE LA VISIÓN DE “ABAJO PARA ARRIBA”; PODEMOS DECIR QUE, EN PARAGUAY, SE INICIA CON LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL EN 1992; TRES AÑOS DESPUÉS DE LA CAÍDA DEL GOBIERNO DICTATORIAL DE ALFREDO STROESSNER”**

## 2. LA DESCENTRALIZACIÓN: UN GRAN DESAFÍO

Un aspecto fundamental para el fortalecimiento de la descentralización radica en la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

En estos tiempos, el debate sobre desarrollo nacional, inclusive regional, satura la agenda política y académica, pero debemos entender que muy poco serán los logros, mientras no se trabaje de forma efectiva en el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Por otro lado, las acciones deben ser de largo plazo, de manera que las acciones tengan la consistencia deseada y ayuden a mejorar la producción, el empleo y la calidad de vida. En ese sentido, la gestión debe ser entendida en sus diferentes dimensiones, las cuales pueden ser:

► **D1:** recepción y procesamiento de la información primaria; entendida como lo que la gente señala como su aspiración o deseo superior en cada localidad.

- Los procesos de asociativismo han empezado a fortalecerse, y después de un largo silencio

forzado, la gente empieza a hablar y buscar espacios de participación. Consolidar esos procesos debe constituirse en uno de los principales objetivos de los gobiernos locales.

- Los territorios han dejado de ser meros espacios geográficos o puntos geo-referenciados para constituirse en procesos sociales con voz, presencia, historia, cultura y objetivos comunes.

▶ **D2:** lograr acuerdos sobre aspectos comunes en cada localidad y generar proyectos; sean estos productivos, sociales, ambientales u otros, enfocados a su tratamiento adecuado.

- Las acciones encaradas por los gobiernos locales deben ser el reflejo de las aspiraciones de los ciudadanos; ya sea como proyectos de fortalecimiento de los rubros productivos, desarrollo de infraestructuras, asistencia social y cuidado ambiental.

- Deben quedar para el recuerdo los proyectos “empaquetados” y concebidos en gabinete y que no representan el interés de los futuros “beneficiados”.

▶ **D3:** desarrollar en el interior de cada gobierno local, capacidad para elaborar proyectos participativos.

- Los gobiernos locales deben generar en su interior el funcionamiento de un Gabinete Técnico Multidisciplinario, cuyos principales miembros deben ser los representantes locales de las instituciones nacionales. Con esta acción –como ocurre en muchos casos– dejen de tener una presencia meramente escénica en las localidades, para constituirse en una instancia real de atención de las necesidades.

▶ **D4:** llevar a cabo los proyectos con la participación de los afectados en cada caso.

- Favorecidos por la cantidad de comités, asociaciones y comisiones vecinales conformadas en cada localidad, se debe emprender el diseño y puesta en marcha de los proyectos seleccionados por cada agrupación, bajo el permanente acompañamiento y apoyo de los gobiernos locales. Estos procesos deben estar descontaminados de preferencias y fanatismos partidarios - que generalmente son muy dañinos- de manera que puedan constituirse en emprendimientos exitosos.

▶ **D5:** fortalecer los esquemas de articulación entre los diferentes niveles de gobierno: Central, Departamental (gubernaciones) y municipal.

- La mirada de “*abajo hacia arriba*”, debe ser notoria a través de una adecuada articulación entre los diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, los principales gestores/impulsores deben ser los gobiernos locales.

Que las acciones programadas perduren en el tiempo, a pesar de los cambios de signo político, en los gobiernos locales.

▶ **D6:** Buscar asistencia de organismos internacionales, en los casos requeridos.

- La cooperación internacional debe acordarse de manera que proporcione respuestas a las necesidades detectadas en los gobiernos locales, y que la asistencia que ofrezcan sea adecuada a los problemas reales de cada territorio.

▶ **D7:** diseñar e implementar esquemas de seguimiento, evaluación y ajustes permanentes de los proyectos en ejecución.

- Todos los programas o proyectos en ejecución deben contar con su esquema de evaluación, de manera a que se vayan midiendo los resultados alcanzados y ello permita realizar los ajustes que se consideren pertinentes.

### 3. DESARROLLO, CON ENFOQUE TERRITORIAL: EXPERIENCIAS

Las experiencias de desarrollo con enfoque territorial, entendido como proceso social, son una meta en permanente construcción y ajustes. Su grado de madurez es proporcional a los resultados obtenidos en términos de mayor bienestar de los ciudadanos en cada territorio.

Constituye una misión trascendental interpretar de forma adecuada el sentido de lo que realmente implica el desarrollo local. En ese aspecto Madoery<sup>6</sup>, señala que un territorio “no es solo un espacio de conflictos de intereses diversos, sino también de sinergias, estrategias conjuntas y poder compartido, y que el desarrollo no solo representa una movilización acumulativa de factores productivos sino un proceso de aprendizaje colectivo, cambio cultural y



construcción política generado por los actores locales a partir de sus propias capacidades”.

De poco servirán los hechos aislados y resultados parciales, acciones inconclusas o incompletas. Ellas solo contribuirán en la profundización del nivel de frustración de las poblaciones más vulnerables. Ese es el gran desafío y la gestión de los gobiernos locales deben ser cada vez más efectivos de manera de lograr las aspiraciones genuinas de sus comunidades.

Sobre la base de las experiencias y lecciones aprendidas, podemos señalar como hechos resaltantes los siguientes:

1. Tener una “buena llegada” con la gente, para lo cual es necesario realizar algunas actividades preliminares con los actores calificados de cada comunidad, sean estos productores, docentes, líderes sociales, jóvenes y trabajadores en general. Esta situación genera confianza para futuros encuentros.
2. Formar un Gabinete Técnico Multidisciplinario en los municipios, en una primera etapa, constituido

por técnicos de los organismos del Estado con presencia en los municipios, además de los líderes sociales, juveniles, deportivos y de los sectores productivos, educativos, de salud y seguridad.

3. Conformar asociaciones con base legal, para que puedan realizar actividades comerciales de forma legal.
4. Elaborar proyectos conforme al interés de los asociados, y abandonar la vieja práctica de “enchufar proyectos enlatados” a los productores, sin verificar previamente que estos sean de su interés.
5. Ofrecer asistencia técnica y financiera adecuada a cada actividad de los productores. De esta forma la asistencia técnica y financiera es el resultado de las necesidades reales de los proyectos, y se focalizan a cada realidad en particular.
6. Facilitar el manejo de los productores afectados en todas las fases del proyecto (producción, manejo, procesamiento, envasado, presentación y comercialización), a fin de lograr el mayor rendimiento para

los productores, tratando de evitar –como ocurre en muchos casos- que la mayor parte del negocio vaya a los intermediarios.

**7.** Facilitar a los productores las infraestructuras necesarias, sean éstas redes viales, maquinarias y equipamientos requeridos, insumos adecuados o instalaciones básicas. Esta labor deberá realizarse de manera coordinada entre los diferentes niveles de gobierno (Central, Departamental y Municipal).

En la realidad paraguaya -especialmente en el Departamento de Caaguazú- existe una gran dosis de confianza en los gobiernos locales (gobernación y municipios), situación que facilita el desarrollo de una agenda de trabajo. Con este esquema de trabajo se ha logrado la conformación y legalización de cuatro asociaciones en el distrito de Carayaó (cebollos, apicultores, piscicultores y oleros), con un total inicial de 120 productores; en el distrito de Cecilio Báez, se concretaron dos proyectos con gremios de productores (piscicultores y apicultores) que afecta a unos 60 productores. Los proyectos han sido apoyados por los gobiernos locales.

Este enfoque ha sido muy provechoso, desde todo punto de vista; aun así, es digno de resaltar como los principales puntos de sustentación de estas experiencias: a) la presencia activa de los gobiernos locales en el apoyo a las iniciativas de sus comunidades y, b) la formalización de las actividades productivas, que facilita una mayor capacidad de negociación y comercialización a los productores.

## 4. CONCLUSIONES Y DESAFIOS ACTUALES

**1.** Un aspecto destacado es tomar como lección, las deficiencias observadas en la gestión y articulación entre los gobiernos locales y la sociedad civil organizada en cada territorio; además de la frágil estructura y efectividad en el relacionamiento con el gobierno central. En ese sentido, no sería bueno insistir con los esquemas actuales, que hasta la fecha han demostrado ser deficientes. No será posible lograr cambios positivos, aplicando esquemas y procedimientos que por mucho tiempo, han mostrado ineficiencia.

**2.** Otro de los aspectos centrales es iniciar un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad, para lo cual -desde la perspectiva de los gobiernos



locales- se hace urgente la conformación de equipos técnicos multidisciplinarios, con una hoja de ruta definida y un esquema de trabajo diseñado y en ejecución, con esquemas de evaluación periódica.

**3.** Establecer un programa de formación y perfeccionamiento de los recursos humanos de los gobiernos locales (gobernaciones y municipios) especialmente sobre temas referidos a:

- gestión administrativa y financiera, ajustado al cumplimiento del marco legal vigente.
- diseño, ejecución y evaluación de proyectos productivos, sociales y ambientales.

**4.** Diseño y ejecución de un programa participativo de diálogo y reuniones, a fin de evaluar y/o ajustar acciones conjuntamente con los responsables de las diferentes localidades (barrios, compañías) y asociaciones de la sociedad civil organizada.

**5.** Establecer periodos y metodologías para la rendición de cuentas a la comunidad, por parte de los gobiernos locales, a fin de ganar credibilidad y garantizar transparencia en la gestión de los recursos públicos.

**6.** Fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones sociales; especialmente de los comités y asociaciones de productores, gremios juveniles y comisiones vecinales.

**7.** Mejorar los esquemas de articulación, con el fin de dar respuestas efectivas (en tiempo y forma), por parte de los órganos decisorios del gobierno central, a las inquietudes que se generan desde los gobiernos locales.

## NOTAS

1 La Constitución Nacional en su Art. 1 señala que el Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

2 La Ley 426/94 Orgánica de Gobierno Departamental, en el Título III, Deberes y Atribuciones, expresa que el Gobierno Departamental tiene por objeto: a) elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con el Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. A tal efecto, la Secretaría Técnica de Planificación o la entidad que lo sustituya, asistirá técnicamente a cada Gobierno Departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales y municipales.

3 La Ley 898/96 Orgánica Municipal, en el Art. 2, señala que además de lo establecido en la Constitución Nacional, son deberes y atribuciones municipales la elaboración y ejecución de planes de desarrollo integral y armónico del municipio y de sus programas y proyectos.

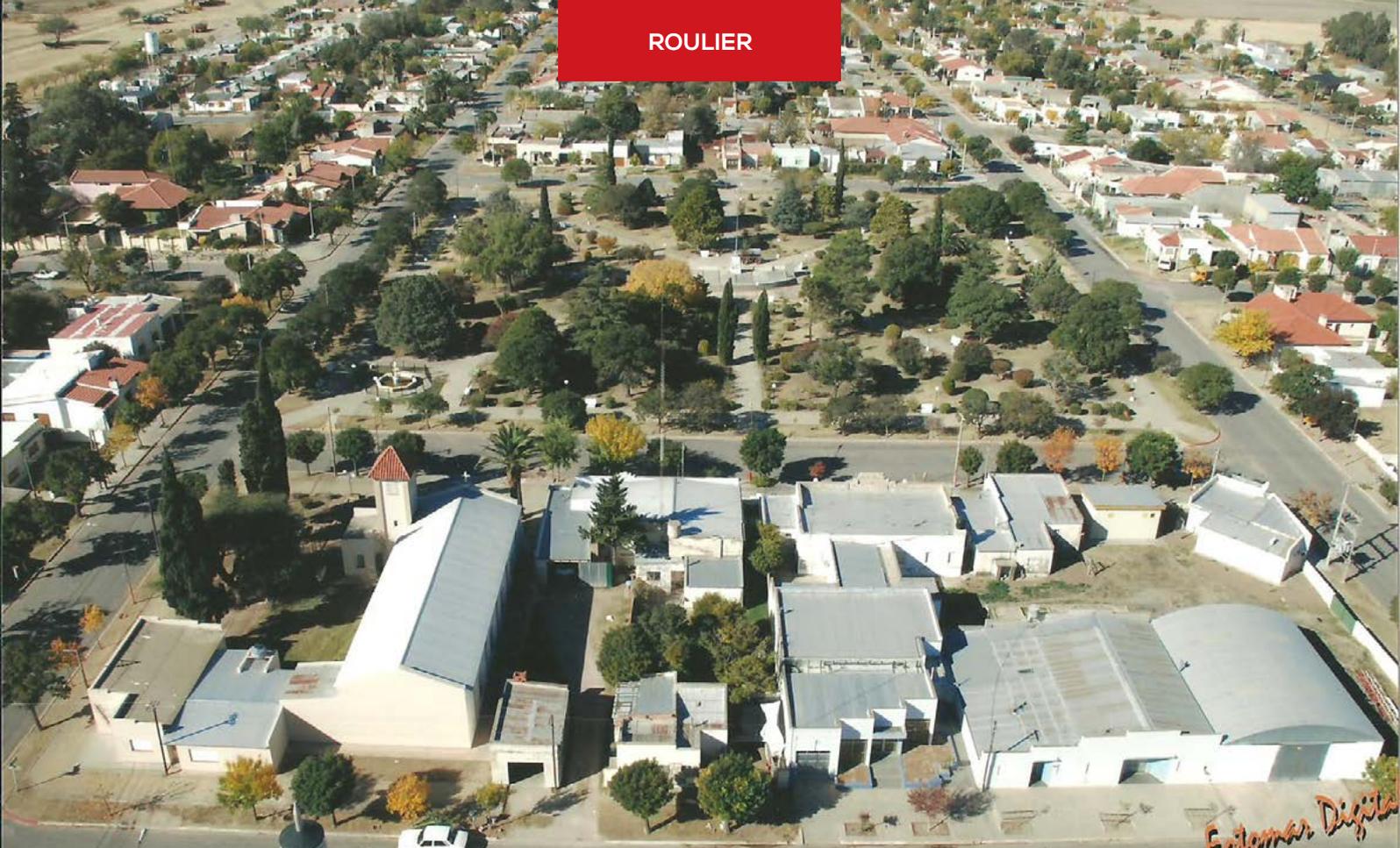
4 Mediante la ley 4758/2012, FONACIDE, surge con la finalidad de asignar en forma racional y eficiente los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de energía de la Entidad Binacional Itaipú al Brasil. Refleja las prioridades de la política de desarrollo de largo plazo, como son la educación y la investigación científica, la inversión en infraestructuras, la salud y el crédito. Se asegura que los recursos sean asignados única y exclusivamente a inversiones de capital físico y humano.

5 La Ley 3984/2010 y su decreto Reglamentario 9966/2012 establecen la distribución y depósito de partes de los royalties y compensaciones en razón del territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales.

6 Madoery Oscar, en su trabajo "El valor de la política de Desarrollo Local", analiza la experiencia en cuanto a Desarrollo Local en la República Argentina, en el contexto de las experiencias a nivel global.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cáceres, Cayo Roberto (2015), Desarrollo: territorio, participación, articulación e inclusión. Asunción, Paraguay.
- Constitución de la República del Paraguay (1992). Honorable Cámara de Senadores. Asunción, Paraguay.
- Fukuyama Francis (2004) La construcción del Estado – hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. Ediciones B, S.A. Barcelona, España.
- Katupyry: Proyecto de Desarrollo Territorial (2016) Guía para el desarrollo territorial en el Paraguay. Asunción, Paraguay.
- Ley N° 426/94 Orgánica Departamental (1994). Honorable Cámara de Senadores. Asunción, Paraguay.
- Ley N° 898/ 96 Orgánica Municipal (1996), Honorable Cámara de Senadores. Asunción, Paraguay.
- Madoery, Oscar. El valor de la política de Desarrollo Local. <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/madoery.pdf>.
- Moreira, Carlos y otros (2008). La nueva política en América Latina – ruptura y continuidades. Montevideo, Uruguay.
- Polanyi Karl (2007). La gran transformación, los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Buenos Aires, Argentina.
- Rofman Adriana, Villar Alejandro – compiladores (2006) Desarrollo Local – Una revisión crítica del debate. Buenos Aires, Argentina.
- Vázquez Barquero, Antonio (2005). Las nuevas fuerzas del Desarrollo. Madrid, España.



# EL ROL DEL ESTADO MUNICIPAL EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR DE ARGENTINA: EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO REALICÓ (LA PAMPA)



CATHERINE ROULIER

*Lic. en Desarrollo local-regional de la Universidad Nacional de Villa María. Posee una beca doctoral cofinanciada entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF). Es profesora asistente principal de la cátedra Desarrollo Territorial y Social de la Lic. en Ciencia Política y Lic. en Sociología de la UNTDF.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Se presenta la síntesis de un trabajo final de grado correspondiente a la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM), donde se conjugan las dimensiones políticas y territoriales para abordar el estudio del ordenamiento del territorio en pequeños municipios del interior de Argentina.

Desde hace algunos años, la planificación urbana y la ordenación territorial son temas que se están instaurando en las agendas de gobierno en sus diferentes escalas. No obstante, estos procesos suelen desarrollarse en las ciudades (experiencias que frecuentemente son compiladas y difundidas),

mientras que en las pequeñas localidades existen escasos antecedentes en la temática. Asimismo, en un país como Argentina, extenso, diverso y con tantos territorios coexistiendo, se torna relevante dar protagonismo a otros territorios que no constituyen precisamente las zonas centrales (Cao y Vaca, 2006). Por estas razones, este estudio es un análisis de caso comparativo entre pequeños municipios, entendiéndose por tal a los asentamientos humanos organizados que cuentan con un gobierno local autónomo y cuya población no supera los diez mil habitantes.

Específicamente para esta investigación se seleccionaron los municipios de Alta Italia (1.481 habitantes), Embajador Martini (1.434 habitantes), Ingeniero Luiggi (4.671 habitantes) y Realicó (7.756 habitantes), todos ubicados catastralmente en el departamento Realicó, en el extremo norte de la provincia de La Pampa. Se busca identificar y analizar las políticas públicas que implementan dichos municipios para planificar y ordenar su territorio y cuál es el acompañamiento que reciben desde el Estado provincial para ejecutar este proceso. El recorte temporal abarca desde 2003 hasta 2015, años que coinciden con el inicio y finalización de tres gestiones de gobierno municipal, provincial y nacional.

La hipótesis establecida plantea que la inexistencia de un conjunto consolidado de políticas públicas provinciales de ordenamiento territorial, se refleja a nivel municipal en la ausencia de planificación de los territorios locales, generando de esta forma, consecuencias no deseadas en la calidad de hábitat de los municipios.

En el desarrollo particular de este trabajo se decidió hacer énfasis en las cuestiones vinculadas a cada realidad local (el caso de estudio) sin profundizar el abordaje teórico. Por tal motivo, primero comprende una caracterización general de los municipios en estudio, luego se hace mención a las políticas públicas relacionadas a la planificación urbana que cada municipio posee, y finalmente se refiere a las vinculaciones provincia-municipio para planificar y ordenar los territorios pampeanos.

## 2. DESARROLLO

La Pampa es la tercera provincia más chica de Argentina en términos poblacionales (320.000 habitantes aprox.) y se ubica en una zona en transición

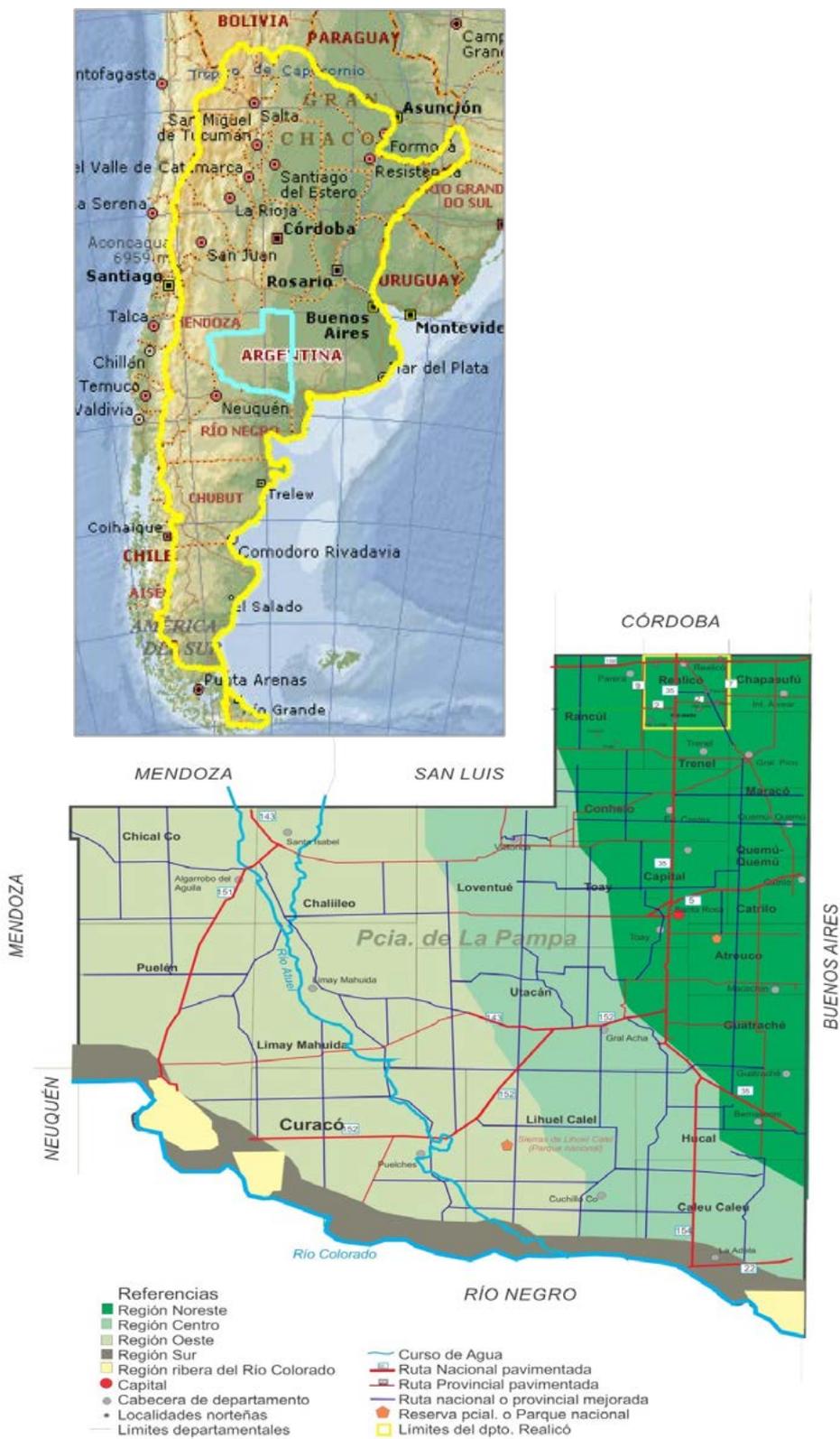
entre la pampa húmeda y la región patagónica. Está conformada por ochenta localidades, de las cuales sesenta son municipios, diecinueve comisiones de fomento y un ente comunal. Dentro de los municipios sólo cuatro (4) superan los diez mil habitantes (General Acha, General Pico, Toay y Santa Rosa), y son considerados ciudades, mientras que el resto son “pueblos”. Esto demuestra la primacía de pequeños asentamientos poblacionales distribuidos heterogéneamente en el territorio, con una moderada concentración en el norte de la provincia. El hecho de contar con sucesivos “pequeños municipios” es una realidad que se reitera en otras provincias del interior nacional. Por ende, la metodología implementada (entrevistas a actores claves, recopilación y análisis de datos –ordenanzas, proyectos–, relevamiento fotográfico, observaciones no participantes) se puede adaptar para realizar estudios similares en otras geografías.

### 2.1. Breve caracterización de los municipios del Departamento Realicó

Los municipios del departamento Realicó poseen ciertas características que se reiteran en los cuatro casos. Ingeniero Luiggi, Alta Italia y Embajador Martini fueron fundados en 1910 y Realicó en 1907. Su surgimiento coetáneo se relaciona directamente con el paso del tren y la ubicación de estaciones de ferrocarril que regulaba el paso del transporte. Están ubicados a uno o dos kilómetros de rutas nacionales y provinciales, lo cual contribuye a su conectividad con otros centros urbanos pampeanos y de otras provincias. El soporte natural donde se asientan se caracteriza por ser una planicie y el trazado urbano es una cuadrícula regular de manzanas cuadradas y rectangulares, excepto en el caso de Ingeniero Luiggi –planificada por el Ingeniero Luis Luiggi–, que la planta urbana es una cuadrícula cruzada por dos diagonales. Otra característica de este tipo de localidades es el predominio del suelo residencial de vivienda individual, complementando con instituciones, comercios y espacios verdes.

Se plantea que son municipios “urbano-rurales” ya que la pequeña escala del asentamiento urbano, provoca la cercanía de las actividades agropecuarias al casco urbano y, al mismo tiempo, hay una fuerte interdependencia de dichas actividades con la “vida urbana”. Lo rural “dentro” de lo urbano se manifiesta principalmente en la presencia de

Mapa de la ubicación geográfica de la provincia de La Pampa, división por regiones y departamentos, red vial y cabeceras de departamentos.



Fuente: elaboración propia en base a Microsoft Encarta 2013 y PET 2008

galpones de acopio de cereales y de maquinarias agrícolas insertos en la trama urbana, generando en muchos casos incompatibilidad funcional y ciertos riesgos ambientales. Por este motivo se hará referencia en apartados sucesivos a las políticas públicas de uso del suelo rural.

En las cuatro localidades, la traza del ferrocarril divide la planta urbana en dos partes, pero el desarrollo urbano de cada sector es desigual, y hoy, a más de 100 años de su fundación, los municipios están fragmentados territorial y socio-culturalmente: en una de las áreas se ubican la mayor parte de equipamientos, instituciones, comercios, viviendas, servicios, mientras que la otra suele ser más pequeña y carente de algunos servicios. La escasa conectividad entre las zonas, sumado a la presencia de galpones y silos de acopio de cereales en los terrenos fiscales, fomentan dicha división. Los gobiernos locales cuentan con autonomía para tomar decisiones sin oponerse a la Carta Orgánica Municipal, tienen una posición muy cercana a la población y tratan de cubrir las demandas de la sociedad.

## 2.2. Planificación urbano-rural en los municipios del Departamento Realicó

Muchas de las políticas públicas de ordenamiento territorial existentes en los municipios en estudio se relacionan fuertemente con las actividades rurales, ya que éstas son las principales actividades económicas de la región. En este sentido, se puede decir que el territorio rural y las prácticas que allí se realizan condicionan la planificación y ordenación del territorio urbano dada la fuerte incidencia de tales actividades en el medio urbano. Otra de las cuestiones que influye de manera notable en la conformación del territorio está relacionada –como se mencionó con anterioridad– a sus orígenes y el tendido de las vías ferroviarias. A continuación se exponen algunos detalles sobre los municipios objeto de estudio.

### 2.2.1. PLANIFICACIÓN URBANA EN ALTA ITALIA

En el municipio de Alta Italia no cuentan con un área específica dentro de la municipalidad que contemple los asuntos vinculados a la planificación urbana y al ordenamiento territorial. Cuando es

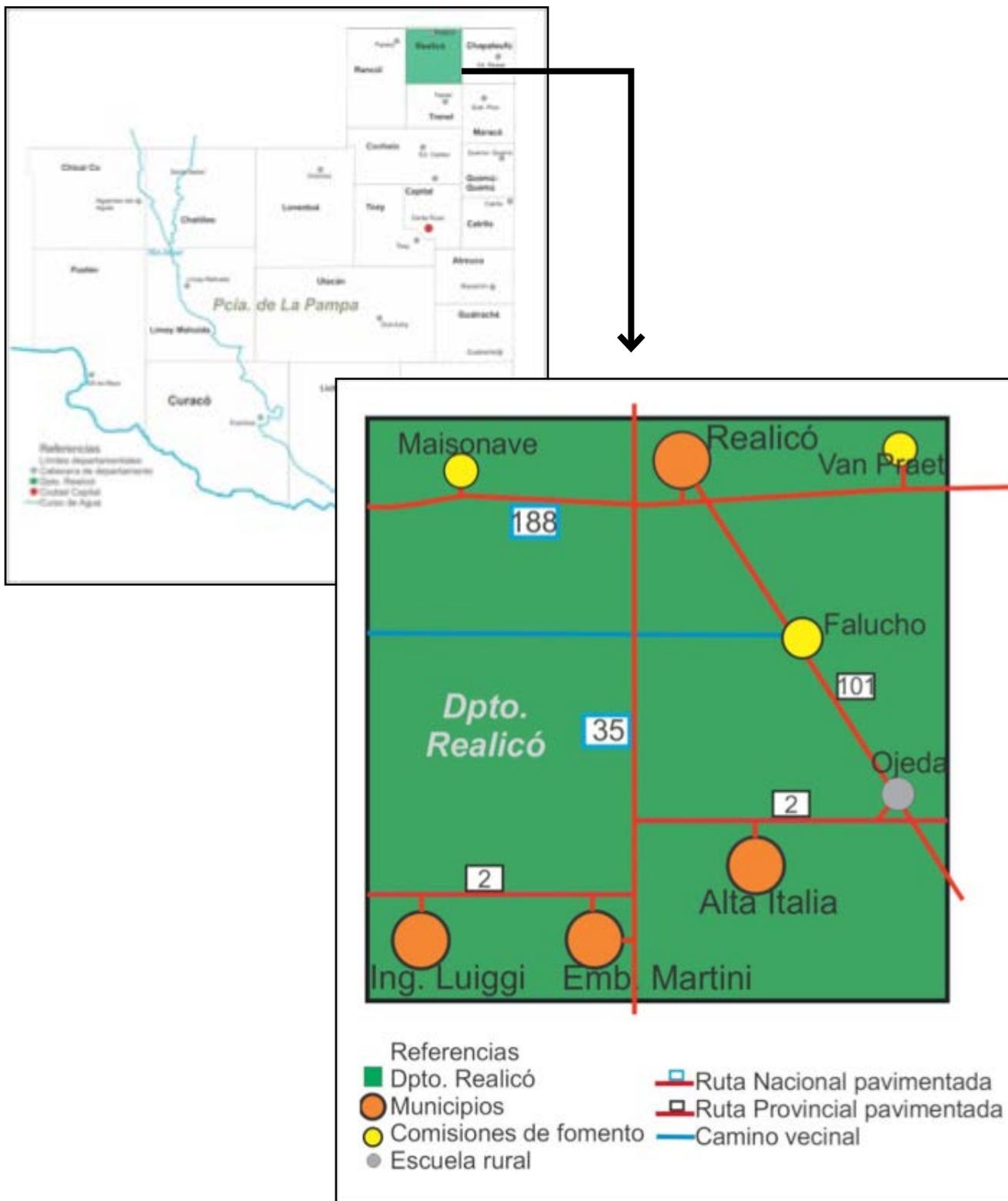
necesario, consultan a un maestro mayor de obras de la localidad quien los asesora en el tema en cuestión. *“El pueblo no es grande y lo estamos manejando de acá, desde la municipalidad; no tenemos grupos trabajando”*, manifestó el Ejecutivo municipal en una entrevista realizada. Sin embargo, se adoptan algunas medias referidas a ordenar el territorio, por ejemplo, la consolidación de su trama urbana, el trazado de caminos peatonales para integrar la zona norte y la zona sur, la delimitación de un área para la instalación de nuevas actividades industriales (ya existe una fábrica de casillas y una fábrica de complementos agrícolas), la delimitación de un área en el acceso de la localidad para el estacionamiento de los acoplados de camiones; y la localización de un galpón de acopio de agroquímicos a dos kilómetros aproximadamente del límite de la planta urbana. A pesar de la existencia de estas políticas, no se percibe una articulación entre ellas; es decir, se presentan aisladas y no como parte de un plan integral de ordenamiento del territorio.

### 2.2.2. PLANIFICACIÓN URBANA EN EMBAJADOR MARTINI

Dentro de la estructura municipal de Embajador Martini no se ha definido un área cuyas funciones se relacionen con la planificación urbana; sólo hay un funcionario encargado de manejar los asuntos relacionados con catastro. No hay un proyecto de planificación urbana ni existe un Código Urbanístico; por lo mismo, en la estructura urbana se observa una incompatibilidad funcional y tipológica entre los usos residenciales, institucionales y de equipamientos con talleres de servicios, galpones y áreas de estacionamiento de camiones y maquinarias agrícolas. A su vez, la localidad cuenta con un espejo de agua conocido como la “Laguna Chadilauquén”, y en épocas de muchas precipitaciones, ocurren inundaciones. A pesar de esto no se ha adoptado una medida formal que restrinja la expansión urbana hacia la zona sur donde se localiza la laguna. En relación con el predio del ferrocarril, tampoco hay actualmente una política planificada de intervención en estos terrenos. Se está trabajando en la demarcación de un predio para el estacionamiento de camiones.

Embajador Martini tiene el desafío de elaborar y ejecutar políticas de ordenamiento territorial articuladas para generar cambios en su estructura urbana y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes. En la entrevista con los concejales

Mapa de la ubicación geográfica del departamento Realicó, sus municipios, comisiones de fomento y red vial



Fuente: elaboración propia en base La Pampa, una mirada al horizonte, 2003.

martinenses, uno de ellos comentó: *“Tenemos intenciones y queremos trabajar para ordenar el pueblo, para que no se sigan haciendo galpones, para sacar los agroquímicos. Es un proceso lento y a veces surgen otras prioridades, pero queremos hacerlo”*.

### **2.2.3. PLANIFICACIÓN URBANA EN INGENIERO LUIGGI**

Respecto al trazado urbano, esta localidad ha sido planificada en sus orígenes y se caracteriza por poseer diagonales que se cruzan en el centro donde se encuentra la plaza principal. Además, a diferencia de los municipios caracterizados, Ingeniero Luiggi cuenta con un Código de Ordenamiento Urbano desde 2007 y otras políticas complementarias que contribuyen a organizar su territorio. Entre ellas se destacan la redirección de actividades, servicios, equipamientos y viviendas hacia la zona de los accesos ya que la tendencia de crecimiento urbano es en esa dirección; la recuperación de la antigua estación del ferrocarril y parquización los terrenos aledaños; la creación de nuevos espacios verdes; la conformación de la zona industrial; la delimitación de un predio para el estacionamiento de camiones; y la digitalización de la información catastral.

El Estado municipal de Ingeniero Luiggi cumple un rol activo en la ordenación de su territorio urbano. Posee políticas públicas de ordenamiento territorial que se encuentran en diferentes fases, aunque se percibe una coherencia e integración entre ellas. Hasta el momento hay continuidad de una gestión de gobierno a la otra, lo que permite planificar procesos de largo plazo. El hecho de contar con una reglamentación específica propia, posibilita intervenir en el sistema territorial actual y guiar su crecimiento.

### **2.2.4. PLANIFICACIÓN URBANA EN REALICÓ**

Realicó posee antecedentes de políticas de ordenamiento territorial desde fines de la década de los años 90. Cuenta con un Código de Ordenamiento Urbano, un Código de Edificación Propio y un Plan de Desarrollo Estratégico Integral y Participativo Realicó 2025 con fuerte énfasis en la dimensión territorial. Desde 2003 existe la Secretaría de Obras, Servicios Públicos y Planificación Estratégica de la Municipalidad. En cuanto a las políticas adoptadas cabe citar la reserva de un reservorio de agua dulce próximo a la localidad; la recuperación de algunos

terrenos fiscales para la construcción de parques, la revalorización del edificio perteneciente a la estación del ferrocarril; y la conformación del parque industrial ubicado en las cercanías de la Ruta Nacional N° 188. Si bien las políticas públicas que poseen están transitando por diferentes fases (elaboración, selección de alternativas, implementación), todas están enmarcadas en planes generales, lo que le otorga integridad y coherencia a las acciones realizadas. El Estado municipal está, pues, presente y comprometido en los proyectos y acciones para organizar y planificar los usos del suelo en la localidad.

### **2.2.5. LAS POLÍTICAS DE USO DEL SUELO RURAL**

En relación al territorio rural, los municipios sancionaron ordenanzas municipales a finales del año 2012 que regulan el uso de productos fitosanitarios en las inmediaciones de los límites urbanos. La Ordenanza Municipal N° 31/12 en Alta Italia prevé la regulación del uso y manejo responsable de los productos agroquímicos. En la legislación se plantea la creación de una zona de resguardo ambiental que aglutina la zona urbana y suburbana, incluidos los núcleos habitacionales actuales y futuros. A partir de ahí se definieron nuevas zonas donde es posible aplicar agroquímicos de diversas características (banda verde, amarilla, roja) por forma terrestre o aérea dependiendo la cercanía a la localidad.

En Embajador Martini se promulgó la ordenanza La Ordenanza Municipal N° 42/12 con la finalidad de “regular el uso de agroquímicos, para seguridad y protección de la salud de las personas y de los recursos naturales en el Municipio, adecuando las normas aplicables a nuestra localidad”. Es una legislación rigurosa, contemplativa de diversas situaciones. Esta ordenanza afecta de modo directo al territorio, ya que regula la aplicación de los agroquímicos sobre la zona rural colindante a la planta urbana determinando distintas zonas según su distancia respecto del área urbana, con el propósito de proteger a los ciudadanos y al medioambiente. Con una lógica similar, la Ordenanza Municipal N° 58/12 de Ingeniero Luiggi delimita áreas donde permite o prohíbe aplicar productos fitosanitarios de diversas características, dependiendo la cercanía a la planta urbana y el grado de peligrosidad de los agroquímicos. La implementación de la medida es controlada por la Dirección de Medio Ambiente,

dependiente de la Subsecretaría de la Salud Pública de la Municipalidad. Como es posible apreciar, las políticas públicas que poseen estos pequeños municipios respecto al uso del suelo colindante a la urbanización, se centran en proteger a sus habitantes del peligro del mal uso de productos agroquímicos, utilizados constantemente en las actividades rurales predominantes en la región.

### 2.3. La relación provincia-municipios en la planificación de los territorios urbanos

A partir del año 1998 se comenzó a implementar el Programa de Ordenamiento Urbano Provincial (dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento del Gobierno de La Pampa), con el objetivo de generar proyectos de ordenamiento urbano en las ciudades y pueblos de la provincia para maximizar las inversiones públicas tanto a escala provincial como municipal, tendiendo al mejoramiento de la calidad de vida en dichos núcleos poblacionales (*La Pampa, una mirada al horizonte*, 2003). Los municipios receptores de este programa fueron General Acha, Macachín, Toay y Realicó. En el caso de la localidad de Realicó, el resultado de este proceso se materializó en el Código de Ordenamiento Urbano.

Efectuadas las elecciones gubernamentales en el año 2003, la Subsecretaría de Planeamiento fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Territorial, dependiente directamente del Poder Ejecutivo Provincial. La nueva gestión continuó con algunos ejes de trabajo precedentes, pero dejó de lado otros como el programa de Ordenamiento Urbano Provincial.

Las relaciones de los municipios con la nueva Secretaría fue escasa o nula en los cuatro casos analizados. Los actores claves entrevistados respondieron que tienen vinculación con otras áreas del gobierno municipal, pero no han generado contacto con la Secretaría de Desarrollo Territorial. Asimismo, desde el organismo provincial expresaron que han participado en la elaboración del Plan Estratégico Territorial de la Nación, integran el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), el programa Pehuenche, e impulsan la sanción de la Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial. También implementaron el “Programa de desarrollo territorial y fortalecimiento

institucional”. Dentro del mismo están trabajando con el Plan Estratégico Territorial de Toay en conjunto con el gobierno local y el nacional, vinculando las tres esferas estatales. Es una prueba piloto que surgió en 2012 por iniciativa provincial. La visión a futuro es promover la planificación en todo el territorio provincial. Otra de las acciones es la reactivación de la región de la ribera del Río Colorado en el sur de la Provincia, en el límite con Río Negro. Los funcionarios provinciales entrevistados reconocieron que la gestión de gobierno 2011-2015, se enfocan a la zona sur y oeste por ser las regiones más vulnerables e históricamente relegadas. Por su parte, el norte, “está más ordenadito, tienen mucha producción y se sabe mucho sobre ellos”, lo cual coincide con la inexistencia de vínculos manifestado por los municipios.

## 3. CONCLUSIONES

El gobierno de La Pampa, específicamente la Secretaría de Desarrollo Territorial, no trabajó durante el período analizado (2003-2015) en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la ordenación del territorio pampeano de forma integral ni articulando las diferentes regiones de la provincia. No han realizado visitas y/o recorridos *in situ*, y no se han contactado con los dirigentes políticos municipales ni han direccionado recursos –económicos y/o humanos– para trabajar en el norte de la provincia. No obstante, los municipios del norte de La Pampa han efectuado algunos avances en materia de planificación urbana, presentándose diferencias entre ellos respecto al número de habitantes que poseen. A saber, Realicó es el pueblo más grande en cantidad de habitantes superando los siete mil pobladores, su estructura municipal cuenta con equipos de trabajo compuestos por profesionales de diferentes disciplinas, poseen diagnósticos sobre su realidad físico-territorial, ejecutan obras a mediano y largo plazo, tienen como eje de la gestión la planificación, y se encuentran trabajando en la finalización de un plan estratégico de desarrollo local. Por su parte, Ingeniero Luiggi, es un municipio de más de cuatro mil habitantes, su grado de profesionalización municipal es menor, pero trabajan en la materia mediante la digitalización de la información del catastro, la aplicación del Código de Ordenamiento Urbano de Ingeniero Luiggi, y la implementación de la ordenanza referida a los agroquímicos. En los casos de Embajador Martini y Alta Italia, que son las localidades más pequeñas (ambas menores a 1.500 habitantes), su estructura municipal es más simple y

no poseen un área específica dentro del municipio cuyas funciones se relacionen con el ordenamiento territorial. Sin embargo, sus concejales e intendentes han tenido un rol activo en la planificación del territorio rural. Se aclara que las políticas públicas propuestas sobre la regulación de usos de agroquímicos en el territorio rural han transitado las fases de diagnóstico, definición de problema, búsqueda de soluciones e implementación, pero ninguna de ellas ha sido evaluada a causa de su pronta aplicación en algunos casos, o por no poseer este hábito, en otras situaciones.

En síntesis, provincia y nación trabajan de forma articulada, pero en la escala provincia-municipio se genera un desencuentro en el afán de proponer políticas públicas de planificación urbana, lo que genera realidades diferentes entre los pueblos de una misma región. Por lo tanto, ante la inexistencia de un marco provincial de regulación, las localidades se encuentran sin mayores restricciones para elaborar políticas públicas tendientes a ordenar su territorio local. Empero, las políticas que adopta cada municipio intentan orientarse a mejorar la calidad de hábitat de los habitantes a pesar que muchas veces son aisladas y no forman parte de un plan mayor. Desde una perspectiva interdisciplinaria, podría decirse que implícitamente se trata de ejemplos concretos e incipientes (en algunos casos) de desarrollo territorial en municipios de pequeña escala, que merecen ser reconocidos para dar cuenta de las realidades en interior del país

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (Eds.) (1992). El estudio de las políticas públicas (3° Ed.). México DF: M.A. Porrúa.
- Bozzano, H. (2000). Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Cao H. y Vaca J. (2006). "Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial". Revista eure (Vol. XXXII, N° 95), pp. 95-111. Chile
- Código de Ordenamiento Urbano de Ingeniero Luiggi (2007).
- Código de Ordenamiento Urbano de Realicó (2001).
- Constitución Nacional de la República Argentina - Reforma 1994.
- Constitución Provincial de La Pampa-Reforma 1994.
- Estadísticas La Pampa. Recuperado el día 26 de abril de 2013 de [www.estadisticalapampa.gov.ar/](http://www.estadisticalapampa.gov.ar/)
- Gobierno de la Provincia de La Pampa: [www.lapampa.gov.ar](http://www.lapampa.gov.ar)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina [www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp](http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp)
- Ley N° 1597 Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento de La Pampa-Reforma 1994.
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En Manzanal, M.; Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (2007). Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto (1° Ed.). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciccus.
- Mariño de Posada y Martínez Gómez en Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial; Fondo de Población de las Naciones Unidas y Universidad Externado de Colombia (2003). Población y Ordenamiento territorial (1° Ed.). Colombia.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). Plan Estratégico Territorial (1° Ed.). Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010). 1816-2010-2016 Plan Estratégico Territorial Bicentenario (1° Ed.) Buenos Aires, Argentina.
- Municipalidad de Realicó: <http://www.realico.gov.ar/>
- Oporto, G.; Miyar, N. y Sili, M. (2003). La Pampa, una mirada al horizonte. La Pampa, Argentina. Recuperado el 27 de abril de 2013 de <http://www.produccion.lapampa.gov.ar/publicacion/Indice.htm>
- Ordenanza 31/12 de regulación del uso y manejo responsable de los productos agroquímicos. (2012). Concejo Deliberante de Alta Italia.
- Ordenanza 42/12 (2012). Concejo Deliberante de Embajador Martini.
- Ordenanza 58/12. (2012). Concejo Deliberante de Ingeniero Luiggi.
- Secretaria de Desarrollo Territorial de La Pampa: [www.lapampa.gov.ar/secretaria-de-desarrollo-territorial.html](http://www.lapampa.gov.ar/secretaria-de-desarrollo-territorial.html)
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública: [www.planificacion.gob.ar](http://www.planificacion.gob.ar)
- Villar, A. (2006). Desarrollo local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto. En Rofman, A. y Villar, A. (coords.). Desarrollo local, una revisión crítica del debate (1° Ed.). Buenos Aires, Argentina: Espacio editorial.



# EL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE DESDE LA ESCALA LOCAL



JOAN NOGUERA TUR

*Profesor Titular del área de Análisis Geográfico Regional del Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia y Director del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia (España) Desde 1994 participa en proyectos competitivos de diversos Programas de Investigación de la UE.*

## LA VISIÓN TERRITORIAL Y SOSTENIBLE DEL DESARROLLO

**D**urante los últimos 25 años se han ido manifestado numerosos procesos de descentralización de competencias hacia niveles subnacionales y supra-nacionales, en distintos ámbitos geográficos y sociopolíticos (Storper, 1997). Sin entrar por ahora en una valoración de su utilidad y conveniencia, que realizaremos más adelante, lo bien cierto es que este proceso ha hecho emerger con fuerza un ámbito de *gobernanza* que había sido poco escuchado hasta entonces: “lo local”. Las primeras manifestaciones de esta tendencia corresponden a países con democracias maduras, donde las sociedades han ganado el derecho a asumir, no sin dificultades, una fun-

ción activa y co-protagonista del proceso político y de toma de decisiones estratégicas (Noguera, 2010). Quizás por eso, esta tendencia a la descentralización ha tomado, de forma generalizada, un vocablo anglosajón, “*devolution*”, para expresar los contextos en que las comunidades locales piensan sobre la situación de desarrollo y piensan/actúan sobre el modelo de territorio y de sociedad que quieren alcanzar en el futuro. Este marco permite, a las sociedades locales, dirigir su desarrollo hacia sus intereses y necesidades, aunque con ciertas limitaciones relativas a los procesos de rango superior que actúan en toda realidad territorial. La gran diferencia reside en la medida en que las sociedades locales son capaces de modular el impacto de los procesos “de rango superior” hacia sus intereses (Armstrong y Taylor, 2000). Otro vocablo anglosajón describe a estos entornos territoriales como “*empowered*”; es decir, “empoderados”. El empoderamiento local permite “crear” soluciones eficaces a los problemas y dificultades que afronta una comunidad local, y contribuye a impulsar las potencialidades locales para alcanzar una situación “óptima” (Beer *et al.*, 2003). Sin embargo, esto sólo ocurre en territorios y comunidades locales que actúan inteligentemente; es decir, desde un marco de reflexión y acción estratégica que incluya un análisis riguroso de su situación presente y la caracterización estricta de la línea de base territorial, la determinación de un modelo preferido y viable de territorio para el futuro, y la identificación e implementación de las estrategias que habrán de permitir alcanzar dicho modelo (Storper, 1997). Todo ello, además, debe realizarse en un marco de honestidad institucional y concertación social.

El ámbito local es el escenario donde se manifiesta la mayoría de los procesos que afectan a la vida de las personas. Lo real, lo que las mujeres y hombres consideran importante, lo que les ocupa y preocupa, lo que les motiva y da esperanza, ocurre principalmente en su entorno inmediato, en “lo local”. Sin embargo, hasta hace poco, la escala local apenas había contado a la hora de diseñar, planificar y gestionar la acción pública, incluso aquella destinada a dar sus resultados en el espacio local. Es cierto que se ha recorrido un buen trecho en el camino hacia la descentralización administrativa.

Para darse cuenta de ello basta con echar la vista atrás y recordar épocas, no tan lejanas, en las que las sociedades locales eran consideradas con un sentido paternalista, en el mejor de los casos, y no tenían acceso ni influencia sobre la estrategia de desarrollo para sus territorios porque, de hecho, ni había estrategia, ni había consciencia de estar actuando sobre realidades territoriales diferenciadas.

La consolidación de sistemas democráticos y el reconocimiento del valor de la descentralización y la autonomía local, junto con los sucesivos impulsos de algunos organismos nacionales e internacionales (la Unión Europea, algunas Bancas Públicas de Desarrollo, la CEPAL, algunas acciones del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros), a través de programas y estrategias centrados en el desarrollo endógeno y “de abajo a arriba”, han sentado las bases y otorgado la oportunidad para que los territorios se doten de las estructuras y herramientas necesarias para convertirse en “protagonistas” de su desarrollo. Sin embargo, la realidad es que la mayoría de territorios y sociedades locales han dejado pasar, de manera negligente, estas oportunidades, centrados como han estado en una gestión cortoplacista, que no ha atendido a las verdaderas necesidades de los ciudadanos, y mostrándose incapaces de construir una acción a largo plazo, mediante pactos locales que permitiesen superar una discusión partidaria tan pertinaz como carente de sentido; tan improductiva como dañina; tan corrupta como incapaz de dar respuestas constructivas (Noguera, 2009b).

Tras muchos años de esfuerzo a través de acciones de política regional, de cohesión territorial, de cooperación al desarrollo, etc., la pregunta fundamental, la que marca y marcará la diferencia entre territorios y comunidades locales, no apunta a la disponibilidad de recursos, a la accesibilidad, a la posición tecnológica o en materia de innovación. No apunta tampoco a la especialización en actividades productivas en auge, a la modernización empresarial o a la singularidad. Todos y cada uno de estos aspectos, tomados de forma aislada, pueden estar contribuyendo, en el medio y largo plazo, al desequilibrio, la pérdida de calidad de vida, la exclusión y el incremento del riesgo de exclusión, y

**“EL EMPODERAMIENTO LOCAL PERMITE 'CREAR' SOLUCIONES EFICACES A LOS PROBLEMAS Y DIFICULTADES QUE AFRONTA UNA COMUNIDAD LOCAL, Y CONTRIBUYE A IMPULSAR LAS POTENCIALIDADES LOCALES PARA ALCANZAR UNA SITUACIÓN 'ÓPTIMA'”**

«(BEER ET AL., 2003)»

el incremento de la dependencia de los mercados y la financiación externa. Podemos, por el contrario, enfocar la pregunta de otro modo: ¿En qué medida todas las oportunidades asociadas a los procesos de descentralización y traspaso de competencias, han sido o están siendo aprovechadas para avanzar hacia sociedades locales maduras, participativas, con una mirada estratégica hacia el futuro, y con la puesta a punto de herramientas técnicas y políticas que les permitan afrontar, con garantías, los retos de la mundialización y de sus propios contextos territoriales? Desde una perspectiva teórica, la escala local permite poner a punto soluciones óptimas a los problemas e impulsar las potencialidades para alcanzar una situación de desarrollo “sostenible”, pero esto sólo ocurre en aquellos territorios en los que se actúa con inteligencia, partiendo de un reconocimiento riguroso de la realidad que permitirá la identificación y el diseño de un modelo de territorio y sociedad para el futuro; un futuro al que se caminará de la mano de una estrategia compartida, y todo ello en un marco de honestidad y concertación social.

Si nos atenemos al sistema político-económico dominante, la globalización y las economías abiertas de mercado son el marco ideal para una competencia entre regiones y territorios, no necesariamente constructiva. El capitalismo abierto y la globalización han favorecido, no cabe duda, el movimiento de las mercancías, la información y la innovación. Sin embargo, lejos de proporcionar un modelo equitativo, de equilibrios y sostenible, este modelo consolida y genera nuevas dependencias derivadas de la colonización económica, propone un modelo ambientalmente insostenible basado en la sobreexplotación de recursos no renovables y un transporte intensivo, que es la principal causa del sobrecalentamiento global y del efecto invernadero, creando relaciones de dependencia de los más débiles a los más poderosos, y favoreciendo una tendencia hacia la unificación de la cultura y el pensamiento a través de procesos de homogeneización (Pike et al. 2002).

En este modelo, el único camino que se ofrece a las sociedades locales es competir mediante diversos tipos de estrategia que van desde la introducción y

difusión de innovaciones, a la hiper-flexibilización del sistema productivo local en función de una demanda que suele ser mayoritariamente exógena. La acción institucional se orienta a la utilización intensiva de los recursos locales para mantener la competitividad en el mercado global (Malecki, 1997; Chesire and Gordon, 1998). Es el modelo dominante bajo el que sobrevive la mayoría de los territorios. Su desarrollo efectivo tiene dos consecuencias: la primera, la existencia de crisis recurrentes causadas por la lógica de ganadores y perdedores que impone el sistema capitalista y que afecta con crudeza, y de forma continuada, a las regiones y territorios que quedan excesivamente expuestos al endeudamiento y a los mercados, o a aquellos que se encuentran en las etapas de madurez y declive en sus especializaciones productivas (Haughton and Counsell, 2004). La segunda consecuencia es que los territorios se adentran en una especie de “huida hacia adelante” en términos de innovación, para ganar, o al menos mantener, su competitividad y actividad económica. Es un modelo de ganadores y perdedores, basado en una lógica insostenible de crecimiento económico de carácter especulativo, y centrado en las necesidades de los mercados, en el que nada garantiza el bienestar, la prosperidad y la calidad de vida para cualquier territorio.

**“DESDE UNA PERSPECTIVA TEÓRICA, LA ESCALA LOCAL PERMITE PONER A PUNTO SOLUCIONES ÓPTIMAS A LOS PROBLEMAS E IMPULSAR LAS POTENCIALIDADES PARA ALCANZAR UNA SITUACIÓN DE DESARROLLO “SOSTENIBLE”, PERO ESTO SÓLO OCURRE EN AQUELLOS TERRITORIOS EN LOS QUE SE ACTÚA CON INTELIGENCIA...”**

No parece que vayamos a llegar muy lejos por ese camino. El crecimiento demográfico descontrolado que afecta al planeta, la aspiración a unas pautas de consumo que son claramente inalcanzables para el conjunto de la humanidad, hacen de este modelo una bomba de relojería que puede detonar en cualquier momento y por múltiples causas (hambrunas por carestía de alimentos o por cosechas perdidas, privatización y restricciones en el consumo de agua, riesgos naturales con efectos más catastróficos que nunca debido a la presión sobre el territorio y a la vulnerabilidad de instalaciones estratégicas, problemas de seguridad y criminalidad asociados a los desequilibrios generados, etc.) (Krugman, 1995).

Podemos, alternativamente, optar por llevar a la práctica los principios del desarrollo local, y embarcarnos en un proyecto centrado en la consecución de una sociedad local empoderada,

que participe y sea co-responsable de su propio desarrollo, y que pueda proponer e “imponer” un “pacto” con la globalización y el sistema capitalista, para evitar que, en la siguiente “crisis”, la riqueza, el bienestar y la prosperidad sean engullidos por el absurdo, injusto e ineficaz funcionamiento del capitalismo global.

El pacto local con el sistema global implica una serie de renunciaciones a cambio de ganar en seguridad, soberanía y verdadera calidad de vida. Es entonces cuando podemos comenzar a hablar de “desarrollo local sostenible”, con una sociedad responsable y activa, que exige de sus tomadores de decisiones capacidad, honestidad y mirada estratégica (Alburquerque, 2004). La disputa partidaria pierde sentido, al menos en todos los ámbitos fundamentales del proceso de desarrollo, y queda reducida a detalles asociados a las diferentes ideologías existentes.

Desde esta alternativa, las sociedades locales poseen un proyecto de futuro; un proyecto compartido por los actores locales que se han implicado en su diseño y gestión (Morgan, 2004). La gobernanza local se transforma en un “espacio institucional neutral” compuesto por un conjunto de alianzas entre los representantes de las sensibilidades locales que toman las decisiones por consenso, de forma natural. El debate y la discusión de ideas es fundamental, pero su resolución resulta sencilla ya que se tiene como punto de referencia una estrategia de desarrollo compartida y consensuada. Una estrategia que no es propiedad de nadie sino que es patrimonio de todos. Una estrategia que, más allá del crecimiento económico, el acceso a nuevos mercados, la provisión de infraestructuras o equipamientos, la creación de empleo o la innovación, tiene como finalidad principal conseguir y mantener unos niveles adecuados y, si es posible crecientes, de bienestar y calidad de vida para los habitantes del territorio, dentro de un modelo de sociedad sostenible (Noguera, 2009a). Y todos los demás elementos mencionados adquieren mayor o menor relevancia en función de su contribución a esta finalidad principal de la estrategia de desarrollo (Izquierdo, 2002).

De esto trata el *desarrollo local sostenible*. Ya en pleno siglo XXI, en un mundo cuya población crece desmesuradamente, donde las desigualdades se incrementan cada día, en el que la capacidad de transformación de la tecnología afecta al ecosistema global de formas que todavía no conocemos bien,

es el momento de optar por sociedades locales co-responsables y por gobiernos que pongan el acento en la consecución de espacios de sostenibilidad. La escala local es, sin duda, privilegiada para comenzar a intentarlo (Vázquez Barquero, 2002). La medida en que consigamos que los principios del *desarrollo local sostenible* se implementen en nuestros territorios será la medida en que alcancemos, poco a poco, un lugar más próspero y viable para nosotros y para las generaciones que nos seguirán (Noguera and Morcillo, 2012). Y que no les engañen: no hay alternativa.

## ALGUNAS PROPUESTAS PARA INCREMENTAR LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

Una vez presentados los principales aspectos teóricos y conceptuales de la visión territorial y sostenible del desarrollo se procede, a continuación, a presentar y explicar un conjunto de propuestas y métodos cuya aplicación correcta puede contribuir de forma determinante al impulso y consolidación de procesos sostenibles de desarrollo. Es importante destacar que ninguna de estas actuaciones tiene una materialización inmediata sino que adquieren todo su potencial en el medio y largo plazo. En consecuencia, no es conveniente acudir a ellas en momentos de crisis sino en momentos de bonanza económica y social, cuando pueden realizarse mejor los ajustes y cambios necesarios para su implantación.

### A. LA EXISTENCIA EFECTIVA Y OMNIPRESENTE DE UNA VISIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA SOBRE EL TERRITORIO LOCAL

Con demasiada frecuencia, las acciones para el desarrollo planteadas desde un territorio carecen de un proceso de reflexión previo sobre su viabilidad y oportunidad, y no se han insertado en una estrategia sostenible de desarrollo a largo plazo. Por este motivo, los objetivos de desarrollo no se han definido adecuadamente y se afronta el futuro de forma reactiva y con grandes incertidumbres. Esta realidad impide, en muchos casos, concretar los beneficios de un proceso de planificación y que pueden resumirse en: la reducción de la incertidumbre en la toma de decisiones, el aumento de la racionalidad

en las actuaciones, el aumento de la responsabilidad e implicación de los agentes locales en el proceso de desarrollo, y el estímulo de la participación en la toma de decisiones de la sociedad local.

Para incrementar el éxito de los procesos de planificación estratégica pueden seguirse las siguientes recomendaciones: en primer lugar, priorizar lo importante sobre lo urgente o lo políticamente rentable; en segundo lugar, alcanzar un posicionamiento común respecto de los procesos y decisiones clave para el futuro del territorio; en tercer lugar, concretar estos acuerdos en procesos de planificación estratégica territorial desde el entorno local; en cuarto lugar, trabajar en la dimensión territorial más adecuada en cada caso (municipio, comarca, etc.); por último, no multiplicar procesos de planificación participativa que con frecuencia se solapan y generan un fuerte desgaste en los actores locales.

### **B. EL EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD LOCAL A TRAVÉS DE MODELOS REALES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

El modelo territorial de futuro sólo puede definirse de forma compartida y consensuada con los agentes del territorio. Esto implica la existencia de un compromiso a nivel político y, por tanto, la apropiación colectiva de dicho proceso localmente. Por otro lado, debe existir un claro compromiso por parte de las principales instituciones y organizaciones del territorio tanto en el proceso de elaboración del modelo de futuro como en su posterior ejecución. Para ello deben comprometerse los recursos adecuados en términos financieros, materiales, de conocimiento, entre otros. Esto incluye tanto a las instituciones públicas (gobiernos) como a las organizaciones sociales y económicas del territorio.

Algunos autores destacan las bondades de los modelos participativos (Abeledo, 2009): en primer lugar, fomentar la cultura de la participación ciudadana y la vertebración de la comunidad local; en segundo lugar, reducir el distanciamiento entre la Administración y la población, generando cauces de comunicación recíproca; en tercer lugar, promover la información, educación y formación social en el nuevo paradigma del desarrollo sostenible; en cuarto lugar, crear las condiciones para la concienciación, discusión y participación en la definición y creación de la comunidad deseada; por último, implicar a la comunidad local en el establecimiento de trayectorias de profundización en las prácticas

democráticas, transformando el actual modelo de democracia representativa en uno de democracia participativa a través de la innovación social. Sea cual sea el modelo de futuro, es esencial avanzar hacia modelos de democracia participativa real en los que la actual desafección ciudadana con la política, de paso a fórmulas que permitan la participación permanente de la ciudadanía en la toma de decisiones, al menos de aquellas que tienen un carácter más estratégico.

### **C. CONSIDERAR LA FUNCIÓN DE ESTRATEGIAS TERRITORIALES BASADAS EN LA CALIDAD Y NO NECESARIAMENTE EN EL CRECIMIENTO**

La apuesta por modelos territoriales basados en la competitividad a partir del coste de los medios de producción es cada vez más peligrosa. Como se ha mencionado, la globalización incrementa la competencia entre territorios a escala mundial, y siempre habrá territorios capaces de competir en precios y unidades de producción con mayores ventajas, especialmente si se quiere alcanzar un nivel decente de calidad de vida para la población.

Los territorios poseen ventajas comparativas que les permiten competir ventajosamente cuando es necesario. Por ello, existen experiencias de redes de territorios que optan por estrategias de calidad territorial, consistentes en el establecimiento de parámetros de calidad para los productos y servicios ofrecidos desde el territorio, desde un enfoque estratégico y consensuado por los principales actores socioeconómicos locales. Este modelo permite mejorar el posicionamiento competitivo de los territorios que lo adoptan, optimiza sus potencialidades y orienta la acción en una dirección común. En el ámbito de la Unión Europea, puede tomarse como referencia la red “calidad territorial” ([www.calidadterritorial.com](http://www.calidadterritorial.com)).

### **D. PASAR DEL GOBIERNO TRADICIONAL DEL TERRITORIO A LA GOBERNANZA MULTINIVEL**

El escenario actual de cambios acelerados, relaciones globales, competencia creciente, etc., hace necesario un nuevo modelo institucional que sea dinámico, flexible, desburocratizado, cooperante, tecnológico, descentralizado y territorial (Pike *et al.*, 2002). En consecuencia, deben evitarse configuraciones institucionales desfasadas que se caracterizan por una elevada jerarquización, excesiva burocracia,



compartimentación sectorial, descoordinación interdepartamental intra e interinstitucional, partidismo exacerbado, atomización y multiplicación de competencias que se solapan y, en ocasiones, se contradicen.

#### **E. OPTIMIZAR LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES**

Con frecuencia, los recursos disponibles en las administraciones locales se encuentran mal ubicados o no se ajustan a las cambiantes necesidades de gestión. Esta situación implica una importante merma de la eficacia y eficiencia en la acción. En estos casos, es imprescindible mejorar la estructura y organización interna de acuerdo con las necesidades de gestión y con la carga de trabajo real. Si no se cuenta con los recursos necesarios, debe procederse a la adquisición de las capacidades o competencias profesionales necesarias, mediante procesos de formación específica o contratación.

Dada la configuración sectorial de las administraciones y la escasa o nula tradición de coordinación entre los departamentos de una misma institución, es conveniente establecer métodos y protocolos de comunicación y coordinación entre los distintos ámbitos de la gestión local.

#### **F. INTEGRACIÓN EN REDES TERRITORIALES O TEMÁTICAS**

La literatura económica ha demostrado que las redes empresariales, en sus diversos formatos, favorecen el intercambio de conocimiento y experiencias, y mejoran los procesos de aprendizaje. Esta afirmación puede trasladarse, con las debidas precauciones, al ámbito de la administración pública y de los territorios. La inserción en redes territoriales o temáticas de los territorios, mejora las oportunidades de adquisición de conocimiento, la transferencia de experiencias y la difusión de innovaciones que pueden contribuir, notablemente, a la consecución de modelos de desarrollo más sostenibles (Vázquez Barquero, 2002). Existen multitud de oportunidades vía proyectos y redes de cooperación que, en todo caso, deben sustentarse en estrategias de desarrollo comunes y no responder a acciones puntuales de intercambio que no derivan en cambios relevantes en los territorios.

#### **G. IMPULSAR LA FUNCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS TÉCNICAS DE DESARROLLO EN EL ÁMBITO LOCAL**

Como se ha dicho, las instituciones locales se estructuran de forma sectorial, como resultado de una larga tradición que entiende la gestión pública como

un conjunto de ámbitos independientes de competencias que se yuxtaponen pero no se mezclan en lo fundamental. Este modelo atiende bien a problemas concretos y bien delimitados, pero fracasa rotundamente en la comprensión del territorio y la sociedad como un sistema en el que todas las variables están interrelacionadas y en el que es muy difícil establecer compartimentos estancos. En este contexto, se hace cada vez más necesario el establecimiento de estructuras de gestión transversales cuyo objetivo sea el territorio en su conjunto (Izquierdo Vallina, 2002). En el ámbito europeo, por poner un ejemplo, las administraciones locales han ido conformando estructuras de desarrollo local que atienden a este concepto pero que, en la práctica, tienen funciones mucho menos ambiciosas y, en todo caso, muy variables (Agencias de Desarrollo Local, Grupos de Acción Local, etc.). Sin embargo, se considera que este tipo de estructuras tiene el potencial de entender la acción pública de un modo sistémico y, en consecuencia, puede abarcar, potencialmente, un número importante de competencia, a saber:

1. La coordinación y el apoyo logístico y técnico a los órganos de gobierno, de participación y de asesoramiento.
2. El impulso de actuaciones estratégicas del proceso de desarrollo (formulación del Pacto Local (compromiso) para el desarrollo local, constitución de los órganos de gobierno, de participación y de asesoramiento, y elaboración y gestión del plan estratégico de desarrollo).
3. La movilización y mediación entre recursos locales y emprendedores.
4. (iv) la integración de las políticas sectoriales (mejorar su eficacia y rendimiento, proponer estrategias puente y convenios para estimular la cooperación inter-administrativa, impulsar el diseño de planes y proyectos conjuntos, funcionar como “observatorio” de la realidad local).
5. La promoción de las redes locales de empresas (mejora de empresas locales y creación de mecanismos de cooperación para configuración de redes de empresas, apoyo a procesos de comercialización, calidad total, formación, fomento de nuevos productos, búsqueda de mercados, tramitación de permisos, etc.).
6. La intervención social, animación sociocultural e innovación (intervención social para integrar

colectivos y atender problemas de marginación o exclusión, animación sociocultural para dinamizar asociaciones que trabajan en el territorio, y promoción de la innovación para detectar e introducir novedades que contribuyan a optimizar el uso de los recursos de desarrollo).

7. Captación de fondos y programas de desarrollo (es esencial diversificar las fuentes de financiación, pero enmarcándolas en los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Local, donde la gerencia debe ejercer la función de una oficina de proyectos para conseguir financiación para sus propuestas de desarrollo).

### H. ACTUAR SOBRE EL SISTEMA PRODUCTIVO LOCAL

El ámbito local es el más adecuado para establecer estrategias que permitan adecuar la oferta de empleo y la cualificación de la demanda, con una visión prospectiva basada en la estrategia territorial. Para ello deben usarse los recursos disponibles para contribuir a generar actividad económica y empleo más “sostenibles” (mejorar procesos, cualificaciones, orientaciones productivas, calidad y cantidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos).

### I. BUSCAR SOLUCIONES EFICIENTES PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS

La progresiva concentración de la población en entornos urbanos cada vez más densos y el consecuente vaciamiento de una buena parte del territorio, suponen la consolidación de un modelo desequilibrado de ocupación del territorio que provoca problemas e ineficiencias tanto en los lugares de vaciamiento como en los de acumulación (Gómez Orea, 2002). El pequeño tamaño de los asentamientos rurales, junto con su elevada dispersión en un territorio amplio, inviabilizan la prestación de algunos de los servicios básicos más importantes (atención sanitaria y educación básica de calidad). La cohesión territorial y el futuro de muchos sistemas territoriales requieren soluciones creativas para la provisión de servicios utilizando el ámbito territorial más adecuado para hacer viable y menos gravoso cada servicio básico. En este sentido, y dependiendo de la realidad territorial de la que hablemos, las agrupaciones de municipios, la prevalencia de ámbitos funcionales, u otras soluciones semejantes constituyen ámbitos idóneos

para la provisión de servicios, el planeamiento estratégico y la cooperación.

### **J. PROYECTAR SIEMPRE COMO OBJETIVO LA MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN**

La mejora de la calidad de vida de la sociedad que habita un territorio es, sin lugar a dudas, el objetivo

final que debe considerar cualquier actuación pública. Para ello es esencial una sabia combinación de todos los puntos anteriores en el marco de una estrategia de desarrollo territorial compartida por una sociedad empoderada que se reconoce como tal y que forma parte de un territorio de identidad. Y cuando una acción pública se desvía de este objetivo fundamental, pierde su sentido y su legitimidad, aunque en el corto plazo pueda parecer razonable e, incluso, conveniente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abeledo, R. (2009) "El medio ambiente: recurso y soporte del desarrollo local", en Noguera, J.; Pitarch, M.D.; Esparcia, J. (Eds.) (2009) *Gestión y Promoción del Desarrollo Local*. Universitat de València, CD\_Rom anexo
- Albuquerque, F. (2004) Capítulo 6: el proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local. *Curso sobre Desarrollo Local*. COOPNET. <http://coopnetaldia.org>
- Armstrong, H. y Taylor, J. (2000) *Regional Economics and Policy* (3rd ed.). Oxford: Blackwell.
- Beer, A., Haughton, G. y Maude, A. (2003) *Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development*. Bristol: Policy Press.
- Cheshire, P. and Gordon, I. (1998) "Territorial competition: some lessons for policy", *Annals of Regional Science* 32: 321-346.
- GÓMEZ OREA, D. (2002) *Ordenación Territorial*. Ed. Mundi Prensa, Madrid
- Haughton, G. and Counsell, D. (2004) *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*. London: Routledge and Regional Studies Association
- Izquierdo Vallina, J. (2002) *Manual para agentes de desarrollo rural*. Mundi-Prensa
- Krugman, P. (1995) *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Malecki, E. (1997) *Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional and National Competitiveness* (2nd edn). London: Addison Wesley Longman.
- Morgan, K. (2004) "Sustainable regions: governance, innovation and scale", *European Planning Studies* 12(6): 871-889.
- NOGUERA, J.; ESPARCIA, J. & FERRER, V. (2004) New factors for territorial development and their role in EU policy, in *Proceedings of the conference Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality and Rurality*, 15th & 16th April 2004, University of Angers, Angers, France.
- Noguera, J. (2009a) "Pensamiento y planificación estratégica. Definición e implementación de estrategias de desarrollo", en Noguera, J.; Pitarch, M.D.; Esparcia, J. (Eds.) (2009) *Gestión y Promoción del Desarrollo Local*. Universitat de València, pags. 95-122
- NOGUERA, J. (2009b) An analysis on the subjective perception of policy action on peripherality: A comparative assessment in accessible and peripheral areas of six countries of the EU, in *Regional Science Policy & Practice*, Vol. 1, Number 2, p. 159-176
- NOGUERA, J. (2010) *MS Comparative Country Profiles Report*, EDORA Working Paper 25, IIDL-Regional Development Institute, University of Valencia, Spain. (<http://www.nordregio.se/edora>)
- NOGUERA, J. and MORCILLO, L. (2012): "Analysis of the diversity of European Regions", in Copus, A. and Hörnström, L. (Eds) *The New Rural Europe: Towards Rural Cohesion Policy*. Nordregio Reports 11. ISBN 978-91-89332-77-5.
- Pike, A.; Rodríguez Pose, A. y Tomaney, J. (2002) *Local and regional development*, Routledge, 298 p.
- Storper, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. London: Guilford.
- Vázquez Barquero, A. (2002) *Endogenous development. Networking, innovation, institutions and cities*, Routledge Studies in Development Economics nº 26, Routledge, 224 p.



# GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICAS DE LOCALIZACIÓN

## PARTE 2



JÖRG MEYER-STAMER  
(1958 - 2009).\*  
*Político, investigador  
y experto en desarrollo  
internacional. Facilitador en  
desarrollo económico local.*

\* Artículo publicado por J. Meyer Stamer en 2003.  
Continuación de la primera parte publicada en  
la Edición 1, Enero 2017 de la Revista Desarrollo  
y Territorio.

### 1. PARADOJAS E IRONÍAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

**A** menudo se argumenta que la creciente globalización de las actividades económicas genera presiones para promover iniciativas DEL (Vázquez-Barquero, 2002). Las corporaciones exigen cada vez más una mejor calidad de los factores de localización y actualmente un número creciente de lugares compiten por la inversión.

Asimismo, algunos lugares están en la periferia del proceso de la globalización y ganan poco beneficio (o ninguno), por lo que tratan de realizar esfuerzos locales para participar más en la economía mundial. Al mismo tiempo, cabe destacar que las

iniciativas DEL, en particular donde las empresas locales tienen cierto grado de movilidad, se enfrentan a paradojas e ironías típicas.

▶ **La paradoja del ciclo de vida:** las empresas en industrias emergentes y en crecimiento dependen en mayor medida de factores de localización —sobre todo los que se tuvieron que crear mediante la acción colectiva o los gobiernos— que las empresas en industrias maduras y en declive. Al tiempo, las primeras tienden a estar poco organizadas, lo que les hace difícil asociarse en iniciativas DEL.

▶ **La ironía de la mejora** (*upgrading*) en las cadenas globales de valor: un objetivo típico del Desarrollo Económico Local en los países en desarrollo es propiciar la mejora de las empresas locales para que puedan formar parte de las cadenas globales de valor. Cuando esto sucede, la fuerza de la mejora colectiva local tiende a disminuir, a medida en que las empresas líderes en estas cadenas globales de valor asumen el rol de dirigente.

▶ **La paradoja de la localización y la globalización:** aunque las empresas móviles pueden estar interesadas en la calidad de la localización, su proclividad a participar en los esfuerzos para crear tales mejoras es limitada, en particular en el caso de las sucursales de las empresas con múltiples ubicaciones. Las iniciativas exitosas DEL suelen estar basadas en poderosas redes locales y confianza entre los actores locales; la rotación de los directores ejecutivos de las sucursales rara vez encajan en este patrón. Y aún más importante, tienden a encontrar desfavorable la relación entre el costo de entender las redes de la gobernanza local y la participación en los procesos de coordinación y de negociación, que tanto tiempo toman, y el posible beneficio, en términos de la mejora de la localización. Más bien prefieren patrocinar actividades que tener un beneficio claro en términos de publicidad y prestigio y, por lo general, un costo relativamente limitado, casi siempre sólo pecuniario.

## 1.1. La mejora territorial y la paradoja del ciclo de vida

Las implicaciones del ciclo de vida industrial en las localizaciones han recibido atención desde la perspectiva tanto de los especialistas (*development practitioner*) como de los investigadores. El cuadro 2 presenta la opinión de un especialista. Su mensaje básico es sencillo y directo: en las primeras etapas

del ciclo de vida las empresas dependen de un entorno complejo. En las fases posteriores se trasladan a lugares en que los factores de producción, en particular la tierra y el trabajo, son más económicos.

**Cuadro 2. Requerimientos de ubicación a lo largo del ciclo de vida industrial**

| FASE INICIAL                    | FASE DE CRECIMIENTO  | FASE DE MADUREZ                                  | FASE DE DECLIVE              |
|---------------------------------|--|--|------------------------------|
| Trabajadores muy especializados | Proximidad del mercado (en los eslabonamientos hacia arriba y hacia abajo) | Mano de obra barata<br>Costos bajos de ubicación | Mano de obra barata          |
| Infraestructura de conocimiento | Trabajadores especializados  | Proximidad del mercado                           | Bajos costos de localización |
| Proximidad de los clientes      | Trabajadores muy capacitados   |  | Pocos costos de regulación   |
|                                 | Bienes raíces  |  |                              |

Fuente: Pieper (1994), p. 32.

Es interesante que la opinión especialista, principalmente basada en la experiencia y el razonamiento inductivo, se confirme con investigación más sistemática que se ocupa de los aspectos de la calidad de la ubicación desde una perspectiva de la innovación económica. Esto se resume en el cuadro 3.

### ¿Qué significa esto en términos de mejora, tanto para las empresas como para los territorios?

En términos de estos últimos, la respuesta parece simple y hasta cierto punto desalentadora. Hay mucho que hacer y de hecho se debería hacer para apoyar el surgimiento de nuevas industrias. Sin embargo, poco se puede hacer, en particular en las partes “viejas” de los territorios con respecto a las industrias maduras y en declive. Sin embargo, también las localizaciones “nuevas” como las zonas rurales en los países en desarrollo que sirven a las plantas reubicadas de industrias maduras, no tienen muchas opciones en término de política de localización. La perspectiva del especialista es directa: minimizar los costos de infraestructura, bienes inmobiliarios y desarrollo de la mano de obra y las habilidades. Esto es exactamente lo que ha estado pasando en sitios que tuvieron éxito para atraer inversiones rurales en industrias maduras (Kanter, 1995).

**Cuadro 3. Un modelo neo-schumpeteriano de desarrollo productivo**

| PARÁMETRO                  | FASE DE LA INDUSTRIA   |   |  |   |
|----------------------------|--|---|--|---|
|                            | INNOVADORA   | COMPETITIVA   | OLIGOPÓLICA  | DECLINACIÓN   |
| PATRÓN DE UBICACIÓN        | Cerca de donde hay trabajadores muy especializados.<br><br>Residencia de los fundadores.                             | Las empresas son atraídas por los lugares menos costosos (mano de obra, tierra, impuestos, etcétera).   | Si es temprana, la reubicación de la industria se retarda porque las estrategias de mercado se aplican mejor desde los viejos centros.<br><br>Si es tardía, la industria se reorganiza con una mano de obra menos sindicalizada. | Cierre de operaciones en las antiguas regiones industriales. Las plantas se modernizan en nuevas regiones.                              |
| IMPORTANCIA DE LA CERCANÍA | Altas economías de aglomeración.<br><br>Punto de atracción: centros innovadores                                      | La proximidad de los competidores y trabajadores es menos importante.<br><br>Gana cierta relevancia la proximidad de los productores de equipo. | Las empresas funcionan en mayores mercados de insumos y productos.<br><br>Se eleva la división interna del trabajo y el nivel de información.  | Baja  |
| CRECIMIENTO                | Tasas de crecimiento altas.<br><br>Los patrones de empresas establecidas forman empresas derivadas (spin-off)        | Alta. Aumentos mínimos de escala óptima; las empresas derivadas se tornan raras.  | Baja. Los mercados se vuelven cada vez más organizados y negociados.   | Negativa  |
| DESARROLLO TECNOLÓGICO     | Las innovaciones del producto son prioritarias. En muchos casos el equipo de producción es modificado por el usuario | Los productos se estandarizan. El desarrollo de procesos se orienta a las economías de escala.  | Diferenciación del producto (moda); predomina el desarrollo de procesos.   | El desarrollo del producto se detiene a cambio de disposiciones de rendimientos de corto plazo. Los desarrollos de productos son raros. |

Fuente: Gelsing (1992).

**¿Qué decir de la experiencia de las empresas en industrias maduras que emprenden políticas de localización?** Un ejemplo sería la participación de la empresa Volkswagen en el desarrollo y la mejora del entorno regional de su planta principal en Wolfsburg. Esto, sin embargo, es un caso un tanto especial. La compañía comenzó como una empresa del estado y el gobierno estatal sigue siendo un importante accionista minoritario, lo cual crea una forma de presión distinta a la habitual de los accionistas que se interesan fundamentalmente por las ganancias financieras.

Por lo tanto, uno esperaría que al menos los lugares con industrias emergentes o en crecimiento fueran sitios favorables para una política de desarrollo local. Sin embargo, esta excepción se basa en un análisis que considera los factores económicos; el escenario

cambia si se introducen factores políticos. Ello da lugar a cuestionar lo adecuado de los patrones de gestión de la política de localización. En esencia, hay dos opciones: jerarquía y redes. La jerarquía es el patrón tradicional de gobierno público. Éste formula y aplica una política después de ciertos hallazgos e interacciones con los grupos de interés. Éste puede ser un patrón adecuado en campos como la política medioambiental, en la cual el gobierno debe cuidar el bien común y proteger a sus ciudadanos. Sin embargo, no es un patrón adecuado cuando se trata de actividades como la política industrial (a escala nacional) y la de la ubicación (de desarrollo local).

El argumento esgrimido por los economistas neoliberales en el sentido de que no hay razón que justifique que la coordinación del gobierno sea mejor que la del mercado cuando se refiere al fomento de

los negocios, parece convincente. Pero ello no significa que el gobierno se tenga que limitar a propiciar el funcionamiento de los mercados, pues hay casos en que las fallas del mercado son persistentes (Meyer-Stamer, 2001). La experiencia en los países industrializados muestra que los actores gubernamentales participan en las redes que incluyen también varios agentes no gubernamentales y que puede ser muy eficaz en la formulación y puesta en marcha de políticas sectoriales (Messner, 1997). Las redes políticas rara vez se formulan y crean intencionalmente; más bien surgen como una respuesta espontánea a las necesidades de gobierno, por ejemplo, las fallas de mercado que bloquean los procesos de ajuste rápido en las viejas regiones industriales.

### ¿Por qué la participación de las redes políticas es problemática en las políticas de localización?

El problema es que las redes de política que funcionan implican la presencia de agentes colectivos, más que a un gran número de individuos o empresas. Redes eficaces de política para las estrategias de ubicación exigen organizaciones empresariales eficientes. Y en este punto surge la dificultad relacionada con el ciclo de vida industrial. Los empresarios de industrias incipientes sienten poca presión para organizarse y buscar apoyo político. De manera similar, las industrias y empresas que crecen con rapidez no se sienten presionadas para luchar por sus intereses. Están tan ocupados administrando su rápido crecimiento que no tienen tiempo para tales actividades. Como resultado, no hay una lógica inmediata para la acción colectiva en esas circunstancias. Aunque los autores de la política pueden luchar por apoyar a tales industrias con objeto de defender el interés común, aun así, se enfrentan con la dificultad de establecer vínculos adecuados de comunicación con nuevas empresas, porque aún no se han organizado ellos mismos.

Al mismo tiempo, las viejas industrias tienden a estar bien organizadas por la sencilla razón de que hay una lógica de la acción colectiva, es decir, cabildar por medidas defensivas que hagan más lento el proceso de ajuste. De ahí que para los encargados de la política del gobierno sea fácil unirse a redes políticas cuando se trata de las industrias maduras y en declive. Sin embargo, como he señalado, esta

clase de industrias no está muy interesada en la política de localización. Ésta es la paradoja del ciclo de vida de la política de localización: las industrias que podrían estar interesadas en dicha política probablemente no estén bien organizadas, por lo que es difícil establecer la política de redes requerida para la formulación de la política. Por el contrario, las industrias viejas están bien organizadas, pero no les interesa la política en cuestión.

## 1.2. Cadenas de valor e ironía de las mejoras

Uno de los objetivos del Desarrollo Económico Local (DEL) es mejorar la competitividad de las empresas locales para que éstas puedan expandir su mercado

en los ámbitos nacional e internacional. La mayoría de las empresas no suministra mercancías a mercados anónimos, sino que alimenta cadenas de valor bien estructuradas (Humphrey y Schmitz, 2000; Kaplinsky, 2000). En consecuencia, el impulso de la integración de empresas locales en las cadenas de valor nacionales e internacionales se convierte en un objetivo esencial del DEL.

Cuando se observa la interacción de las localizaciones y las

cadenas de valor es importante señalar que hay básicamente dos situaciones distintas según que la localización sea un aspecto importante para quienes coordinan determinadas cadenas de valor, como es el caso de compradores globales que buscan posibles proveedores en todo el globo; o que la localización no sea todavía una prioridad para el comprador, en cuyo caso las condiciones de ubicación pueden ser bastante razonables. Es éste un escenario típico en muchas ubicaciones incipientes de los países en desarrollo (el argumento desarrollado en este apartado es de menor relevancia para los países industrializados).

Gran parte del fomento de las pequeñas y medianas empresas se basa en este escenario. Se trata de aumentar la competencia de las empresas locales en términos de producción, calidad, tecnología, recursos humanos y gestión financiera para que puedan fabricar productos de calidad aceptable a precios competitivos con la esperanza de que puedan atraer el reconocimiento de los compradores

**"UNO DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (DEL) ES MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS LOCALES PARA QUE ÉSTAS PUEDAN EXPANDIR SU MERCADO EN LOS ÁMBITOS NACIONAL E INTERNACIONAL."**

mundiales. La ISO 9000 parece desempeñar un papel importante en este sentido, ya que indica a los compradores que la empresa local tiene posibilidades de convertirse en un proveedor (Quadros, 2002, Nadvi y Wältring, 2002).

Antes de identificar a los compradores globales, la mejora significa aprender de los mercados locales o de cualquier otro lado a elevar la competitividad con objeto de destacar ante los exploradores (*scouts*) de cadenas de valor. El gobierno puede desempeñar un papel relevante, por ejemplo, mediante una política de incentivos, presionando a las empresas al tiempo que las apoya, incluidos esfuerzos decididos para elevar su perfil (misiones en el exterior, presencia en ferias, comercialización conjunta, etcétera).

**¿Cuáles son las consecuencias de elevar su perfil y atraer pedidos?** Lo más probable e inmediato es un rápido crecimiento. El manejo de este último consume mucho tiempo de las empresas, por lo que disponen de poco tiempo para interactuar con el gobierno u otros actores que no se relacionan directamente con el quehacer cotidiano. Si los pedidos siguen llegando hay poca urgencia de tomar una acción colectiva. Constelaciones como ésta se han observado en las etapas primeras del crecimiento de los distritos industriales en Sinos Valley, Brasil (Bazan y Schmitz, 1997) y el de muebles en São Bento do Sul, Brasil (Meyer-Stamer, 1998).

Otro aspecto importante es que una vez que han elevado su perfil, es poco probable que el líder de la cadena (por lo general un comprador global) espere que el gobierno local desempeñe un papel destacado en el manejo cotidiano; las expectativas son más bien que el gobierno elimine los obstáculos que obstruyen los negocios diarios (trámites burocráticos, infraestructura deficiente). Para el líder es crucial dar forma a la cadena en su esfuerzo por crear una ventaja competitiva y es improbable que quiera compartir sus conceptos y estrategias con otros actores, en particular no con los gobiernos de los lugares donde se localiza. El líder se convierte en la principal fuente de información, capacitación, asesoría, etcétera. Los proveedores locales confieren prioridad a la comunicación con el nuevo gran

cliente. Los funcionarios gubernamentales se encuentran cada vez más aislados del circuito de comunicación y tienen información de segunda mano sobre la evolución de la cadena.

**¿Pero qué decir del gobierno local y la acción colectiva local en la comunidad empresarial en particular?** Para las empresas locales ser parte de una cadena de valor global puede implicar cuatro escenarios:

**1. Actualización del producto y los procesos.** A menudo esto se refiere a ir de prisa para permanecer. Entraña la mejora conjunta con otros participantes de la cadena de valor, pero no implica un cambio de posición en la cadena de valor. Es ésta una tarea difícil que

entraña sólo un riesgo reducido. A todos interesa incluir al comprador global, quien también está interesado en actividades esenciales, como mejorar la calidad de la ubicación, la infraestructura y las instituciones de capacitación profesional.

**2. Mejora estratégica funcional.** Esto significa asumir funciones antes manejadas por otras empresas, por lo general de otras ubicaciones de la misma cadena de valor. Ésta es una opción más arriesgada, pues los

competidores que serían reemplazados probablemente se defiendan. Se podría pensar que los compradores globales tolerarán esto (siempre y cuando no amenace su propia competencia), ya que la rivalidad entre las localizaciones fortalece las posiciones de negociación frente a cada uno de ellos.

**3. Mejora competitiva.** Para avanzar a otra cadena de valor. En determinado sector hay varias cadenas de valor que proveen a diversos segmentos del mercado de consumo. Siempre que los márgenes sean más altos en mercados más complejos o en los diferenciados, será tentador cambiar de una cadena a otra que sirve a mercados con margen más alto. Esto entraña el riesgo de encontrarse entre la espada y la pared; el viejo comprador podría anticiparse a esto y avanzar a una fuente distinta, mientras que el posible nuevo comprador puede no cerrar el trato.

**4. Intentar tomar el mando de la cadena de valor o bien ocupar la principal posición en ella.** Esto es a todas luces la opción más arriesgada. Puede ser

**"PARA EL LÍDER ES CRUCIAL DAR FORMA A LA CADENA EN SU ESFUERZO POR CREAR UNA VENTAJA COMPETITIVA Y ES IMPROBABLE QUE QUIERA COMPARTIR SUS CONCEPTOS Y ESTRATEGIAS CON OTROS ACTORES, EN PARTICULAR NO CON LOS GOBIERNOS DE LOS LUGARES DONDE SE LOCALIZA."**

viable en casos en que la posición de poder de los compradores sea débil; la industria de los azulejos es un caso (Meyer-Stamer, Maggi y Seibel, 2001).

**¿Cuál es el papel de la acción colectiva del sector privado en estos escenarios?** En los cuatro casos hay fuertes incentivos contra la acción colectiva. En el escenario 1) se podría argumentar un juego de suma positiva que podría convencer a las empresas de realizar esfuerzos colectivos para mejorar, en particular en una situación en que todas las compañías de determinada ubicación tienen competidores superiores de otros lugares. Por ejemplo, el caso de los distritos industriales de calzado en Sinos Valley frente a los productores chinos (Schmitz, 1995). Sin embargo, es más probable que las empresas piensen en términos de un juego de suma cero, es decir, una empresa percibe las pérdidas de un competidor local como ganancia propia. Esto es muy probable en lugares donde la acción colectiva coincide con un crecimiento de las exportaciones.

En los escenarios 2) y 3) la acción colectiva es aún menos factible. Es muy poco probable que en determinado lugar todos los responsables de la empresa desplieguen el mismo grado de disposición al riesgo; tal vez el más importante sea que los compradores actuales los abandonen. Si discrepan en el grado de disposición al riesgo uno podría esperar que algunos responsables encontrarán todos estos escenarios factibles, mientras que muchos otros no lo harán. Uno esperaría entonces que empresas con buena disposición a asumir riesgos y orientadas estratégicamente elegirían una de estas opciones, creando así una división entre los ejecutivos corporativos dentro de la ubicación.

**¿Cuál es el papel del gobierno en estos escenarios?** En esencia, intentaría no interponerse en el camino (es decir, reducir costos de transacción) y distinguirse en el abastecimiento de factores básicos y avanzados. El estudio de caso de Halder (2002) sobre el distrito industrial de instrumentos quirúrgicos en Tuttlingen, Alemania, ilustra este punto. Parece improbable que el gobierno pueda desempeñar un papel relevante, en particular en cuanto a los escenarios 2) a 4). Es poco factible que el gobierno tenga el conocimiento profundo y actualizado

necesario para evaluar la viabilidad de estos escenarios. La contribución más probable del gobierno podría ser contratar a una empresa consultora especializada para apoyar a las empresas y asociaciones locales en su toma de decisiones. He aquí la ironía de mejorar e ingresar en las cadenas de valor: el gobierno puede desempeñar un papel muy relevante en la política de localización ayudando a que las empresas locales se tornen tan competitivas que sean subcontratadas por los compradores globales. Sin embargo, a medida que las empresas participan en la cadena de valor, las opciones en términos del papel de los gobiernos en la política de localización se reducen drásticamente, y también es de esperar que la acción colectiva en el sector privado sufrirá también.

**"... LAS EMPRESAS EN GLOBALIZACIÓN EXIGEN CADA DÍA MÁS EN CUANTO A LA CALIDAD DE LA LOCALIZACIÓN, PERO MUESTRAN UN DECLIVE EN LA TENDENCIA A PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN LA POLÍTICA DE LOCALIZACIÓN."**

### 1.3. La paradoja de la localización

Esta sección se ocupa de las repercusiones de la globalización de las empresas en lo que respecta a la política de localización. Dicha globalización puede venir por parte de una empresa local que establece plantas filiales y se apodera de empresas de otros países, o bien la adquisición de empresas locales por inversionistas extranjeros. A mi juicio, los responsables de las

políticas de localización se enfrentan a una paradoja: las empresas en globalización exigen cada día más en cuanto a la calidad de la localización, pero muestran un declive en la tendencia a participar activamente en la política de localización.

Las crecientes exigencias en términos de calidad de la localización se aplican a diversos factores de localización: alta calidad e infraestructura barata, ejecución expedita de los procesos de licencias y permisos, una baja carga de impuestos, esfuerzo considerable en la capacitación de los trabajadores, etcétera. Las empresas analizadas en esta sección venden gran parte de su producción en otra parte. En este apartado no se abordan las empresas locales como promotoras inmobiliarias o empresas públicas que a menudo tienen una activa participación en la política de localización. Para estas empresas, la mejora de la localización es un elemento clave de su estrategia corporativa que busca conservar y atraer clientes. Este análisis sobre la relación entre localización y competitividad se centra en las manufacturas

industriales y las empresas de servicios que son proveedoras de los mercados mundiales.

La propensión declinante de las empresas, en particular las grandes con múltiples ubicaciones, a participar en la política de localización se ha documentado con algunos estudios de caso (Heying, 1997; Dörre, 1999). Pero antes que otra cosa, ¿por qué habría de esperarse que tales empresas participaran en estas actividades? La siguiente teoría se basa en un razonamiento inductivo: pese a la globalización, las empresas no suelen estar libres de compromisos y no eligen ubicaciones al azar.

El espacio y la localización siguen siendo relevantes para las empresas globalizadas de manufactura y servicios (Porter, 2000). Las empresas buscan características específicas de la localización. Ello entraña que las empresas tienen un interés en la creación y el mejoramiento de la calidad de la localización, por lo que tal vez deseen tomar un papel activo en este sentido.

Observemos más de cerca la conexión entre la empresa y la localización. Las empresas están ubicadas en determinado lugar por cuatro posibles razones:

1. Accidente histórico (ahí se fundaron o adquirieron la empresa que se localiza en ese lugar).
2. Buscan la proximidad de otras empresas; un ejemplo típico sería una empresa de tecnología de la información que se establezca en Silicon Valley.
3. Intentan desarrollar su presencia en las proximidades de mercados dinámicos.
4. Procuran otros factores de localización, como recursos naturales o mano de obra barata; por ejemplo, Renschler (1995) da cuenta detallada de los criterios que Daimler-Benz aplicó al buscar posibles ubicaciones para su fábrica de vehículos utilitarios deportivos en los EE.UU.

Estos motivos no necesariamente significan que una empresa contribuya de manera deliberada a la mejora de la calidad de la localización. En particular, en los casos b) y d) se trata más de recibir beneficios, pero no contribuyen a ellos. En cambio, las

empresas a menudo contribuirán inadvertidamente a la mejora de la calidad de la localización, por ejemplo, cuando elevan su propia competitividad generando externalidades positivas. A la inversa, uno de los principales obstáculos para lograr que las empresas participen en una estrategia de localización es el problema de los que se benefician sin asumir carga alguna, es decir, el supuesto de las empresas en las que la acción colectiva rinde muy pocos frutos de los cuales se puedan apropiar y demasiadas externalidades que benefician a los competidores locales.

Hay dos clases de localización en las que uno esperaría que este problema fuese menos importante:

▶ Los **distritos industriales en forma de estrella** (Markusen, 1996), básicamente controlados por una empresa (por ejemplo, Toyota City o Wolfsburg), en que una empresa “central” puede controlar los efectos externos,

▶ los **distritos industriales muy unidos** en donde se minimiza que alguien se beneficie sin aportar algo mediante el control social; sin embargo, este fenómeno se vuelve raro a medida que las empresas locales

en distritos industriales muy unidos participan en las cadenas internacionales de valor, y las empresas externas entran a distritos industriales locales para beneficiarse de determinadas características de la localización (Grabher, 1993); los distritos industriales muy unidos tal vez se relacionen con el ciclo de vida de las empresas y su industria más que con la localización.<sup>1</sup>

Esto no significa que las empresas no hagan algo en beneficio de sus localizaciones. Por lo general optan por el patrocinio: museos, teatros, otras actividades culturales, deportes, etcétera. Para una gran corporación el patrocinio tiene una relación costo-beneficio inmejorable, es decir, el costo suele ser relativamente bajo, mientras que la notoriedad es alta y, aún más, la empresa puede decidirse por patrocinar actividades siempre que alguien critique su falta de participación local. Es más, la relación costo-beneficio es mucho más predecible que en los casos en que las empresas participan en la política de localización.

**“...EL ESPACIO Y LA LOCALIZACIÓN SIGUEN SIENDO RELEVANTES PARA LAS EMPRESAS GLOBALIZADAS DE MANUFACTURA Y SERVICIOS”**

◀◀(PORTER 2000)▶▶

La comprensión de la estructura de las redes de la política local y la participación en ellas implicará aportaciones considerables en términos de tiempo (es decir, altos costos de transacción y oportunidad), mientras que los resultados en notoriedad son impredecibles. ¿Cómo una empresa movida por los principios de los accionistas puede valorar la maximización supuestamente para justificar esa clase de participación? Esta lógica se vuelve aún más convincente si se considera que las empresas suelen tener operaciones en múltiples ubicaciones, y que es muy probable que tengan una salida que puede ser particularmente atractiva en el caso de simples operaciones de ensamble.

## 2. TIPOLOGÍA DE ENFOQUES SOBRE EL DEL

A la luz de los diversos obstáculos y limitaciones presentados hasta aquí, ¿cuáles son las opciones para el desarrollo económico local? En este último apartado presento dos tipologías de enfoques de dicho desarrollo que arroja luz sobre los caminos prometedores para impulsar el DEL.

### 2.1. Política de localización genérica, reflexiva y estratégica

Hay una diversidad de razones por las que las comunidades se interesen en el DEL. Una de ellas es la descentralización; otra el surgimiento de oportunidades y un fuerte liderazgo local, y otra, acaso la más importante, la necesidad y hasta la desesperación. Por esos motivos es poco probable que el interés en el DEL disminuya en el futuro cercano, incluso si pocas iniciativas al respecto conducen a un éxito rotundo. Dado que las expectativas son tan altas y la desesperación tan grande, las iniciativas DEL tienden a ser demasiado ambiciosas. En un lugar donde los actores locales tienen poca experiencia en independencia (comparada con ejecutar órdenes del gobierno central), lo más probable es que los esfuerzos de formular y aplicar una estrategia integral de desarrollo económico local fracasen. De hecho, es importante comprender que el enfoque estratégico DEL, basado en un esfuerzo

por alinear a las principales partes interesadas, que coincida con las metas y actividades y comparta las responsabilidades de su puesta en marcha (a esto denomino “*política estratégica de localización*”) es sólo uno de los diversos enfoques posibles, y es un reto enorme. Alinear a todos los actores locales relevantes, coincidir en una definición del problema, negociar un plan de acción y distribuir y coordinar tareas y responsabilidades entre los varios actores es aún más difícil para los lugares donde los interesados llevan decenios de experiencia en desarrollo económico local. Por lo tanto, no es de sorprender que los planes estratégicos del desarrollo local a menudo no vayan más allá de la fase de imprimir un plan que nadie va a ejecutar.

**“... LA COMPRENSIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS REDES DE LA POLÍTICA LOCAL Y LA PARTICIPACIÓN EN ELLAS IMPLICARÁ APORTACIONES CONSIDERABLES EN TÉRMINOS DE TIEMPO ... , MIENTRAS QUE LOS RESULTADOS EN NOTORIEDAD SON IMPREDECIBLES...”**

Sin embargo, hay opciones menos desafiantes, El gobierno local puede intentar eliminar los obstáculos para los negocios creados por numerosas capas de gobiernos; denomino a esto “*política genérica de localización*” De hecho, el gobierno suele ser uno de los principales problemas a que se enfrentan las empresas, ya que con frecuencia introduce regulaciones cuestionables y restringe a los negocios con una multitud de permisos y requerimientos de registro. Hacer más eficiente

la interacción del gobierno local con los empresarios con objeto de minimizar los costos de transacción puede convertirse en un elemento relevante de la competitividad de las empresas y enriquecer sustancialmente la calidad y competitividad de la localización.

Una tercera opción es la “*política reflexiva de localización*”. Se trata de un enfoque que hemos observado en los distritos industriales de azulejos de cerámica en Castellón, España (Meyer-Stamer, Maggi y Seibel, 2001). Los actores locales no intentaron un enfoque estratégico. En cambio, participaron en un ejercicio que entrañó una serie de estudios y talleres organizados por el banco regional más importante, que duró varios meses. El propósito del ejercicio fue mejorar la base de información de todos los actores del distrito industrial para que cada uno pudiese desarrollar su propia estrategia. Es un buen ejemplo de que un agente semipúblico rectifique una falla de mercado, ya que las empresas individuales no tendrían acceso a información de tan alta calidad, ni

que decir de las oportunidades de reflexión que surgieron de las discusiones dentro y fuera de los talleres. El concepto de *política reflexiva de localización* nos regresa al análisis de la mejora de las empresas. Si los actores de un sitio logran establecer instituciones (de la forma de una organización, o más probablemente por el establecimiento de rutinas) que den lugar a una constante reflexión, ello contribuirá a los esfuerzos de mejora de las empresas. También sentará un elemento de mejora de la localización. Aborda asuntos como la disposición a innovar del medio local, el sistema local de innovación o la intensidad de conocimiento del desarrollo local desde un ángulo poco usual.

El enfoque estándar se ocupa de la innovación en productos y procesos. La *política reflexiva de localización* radica en innovaciones en el gobierno local y la mejora de la base de información basada en todos los actores económicos en el territorio. De hecho, para los actores del sector público que participen en la política de localización resuelve el problema de mejorar hasta cierto punto, y no siempre depende de ellos decidir qué ruta han de seguir las empresas en su esfuerzo por establecer una ventaja competitiva.

El gobierno local puede ignorar las decisiones estratégicas de los empresarios y aun así procurar una política genérica de localización. Ello puede incluir hasta el suministro de factores complejos de localización, como capacitación especializada, investigación y desarrollo o finanzas, sobre todo en un lugar en que funciona una política reflexiva de localización. Como resultado, la incertidumbre de los proveedores privados de tales servicios se reduce de manera considerable.

Es importante señalar que las tres clases de políticas de localización -genérica, reflexiva y estratégica-, no se pueden clasificar con facilidad en términos de relevancia o eficacia. Más aún, no supone que necesariamente hay una escalera, es decir, una secuencia que siguen los participantes locales en un proceso de aprendizaje que comienza con una política de localización genérica y conduce, mediante una política reflexiva, a una política estratégica. La clase de política de localización más adecuada para determinado territorio depende mucho del lugar y del ciclo de vida. En un lugar en que se lucha debido

a empresas dinámicas y procesos de mercado tal vez sirva una política de localización genérica. A los actores de un lugar con una estructura económica muy diversificada tal vez les resulte difícil comenzar una política reflexiva de localización. Esta clase de enfoque parece más prometedor en lugares con un perfil algo menos especializado, en particular los distritos industriales.

La política de localización estratégica es una aproximación muy difícil y tiene más probabilidades de ocurrir en lugares en crisis profundas. Cada localización puede perseguir una política de localización genérica. A algunos les puede resultar útil y viable aplicar una política reflexiva, mientras que muy pocos tendrán éxito en la formulación y aplicación de una política estratégica de localización.

**“SI LOS ACTORES DE UN SITIO DETERMINADO LOGRAN ESTABLECER INSTITUCIONES QUE DEN LUGAR A UNA CONSTANTE REFLEXIÓN, ELLO CONTRIBUIRÁ A LOS ESFUERZOS DE MEJORA DE LAS EMPRESAS.”**

## 2.2. El sector público frente al privado, estrategia frente a oportunidad

El Desarrollo Económico Local entraña siempre cierta tensión entre el sector público y el privado. El modo de funcionar de cada sector es profundamente distinto, lo que dificulta lograr asociaciones público-privadas armónicas y constructivas. A la iniciativa privada le importan sólo los negocios, mientras que el sector público tiene que tomar en cuenta toda suerte de intereses. Aquella suele buscar oportunidades que conduzcan a resultados rápidos y visibles; éste con frecuencia tiene una perspectiva de más largo plazo. Con estas diferencias de óptica se puede trazar una simple matriz con cuatro enfoques DEL.

- ▶ Un enfoque DEL orientado por el gobierno con planeación y estrategia corre el riesgo de crear algo como una economía centralmente planificada en lugar de un clima empresarial efervescente, similar a las empresas públicas en las antiguas países socialistas (“VEB” son las siglas de *Volkseigener Betrieb* o empresas del pueblo).
- ▶ Territory Inc. tampoco es una opción particularmente atractiva. Mientras que los Territorios VEB no son un proyecto particularmente empresarial,

Territory Inc. tiende a ser demasiado “empresarial”, sin tomar en cuenta otros objetivos.

- ▶ El enfoque de ciudad empresarial sufre del mismo problema. Organizar un territorio como una empresa, con el alcalde o gobernador como director general, entraña que los objetivos económicos están por encima de los sociales, culturales y de otra índole, lo cual da al traste a todo el concepto de la política pública como arbitraje entre esas dos clases de objetivos opuestos.
- ▶ El enfoque de evaluación participativa de la ventaja competitiva (PACA, *Participatory Appraisal of Competitive Advantage*) se ocupa del Desarrollo Económico Local desde una óptica empresarial, buscando oportunidades, en lugar de grandes formulaciones o estrategias. Su desventaja es que no considera el panorama amplio, pero en una primera fase del DEL esto no es necesariamente el mayor problema, ya que los empresarios tienden a padecer multitud de problemas menores y sortearlos puede llevar a una localización a dar un gran paso hacia la creación de un entorno empresarial favorable.

**“EL DEL IMPLICA APRENDER EN MÁS DE UN SOLO NIVEL: NO SE TRATA SÓLO DE INSTRUMENTOS, SINO TAMBIÉN DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO. MÁS AÚN, ES UN ASUNTO DE COLABORACIÓN ENTRE GOBIERNO Y NO GOBIERNO.”**

consecuencia, el DEL implica aprender en más de un solo nivel: no se trata sólo de instrumentos, sino también de trabajo interdisciplinario. Más aún, es un asunto de colaboración entre gobierno y no gobierno. También se trata de lograr que el sector público se oriente más hacia lo empresarial y tenga más en mente los negocios. Aprender todo esto al mismo tiempo sí que es un reto.

Entonces, **¿por qué las iniciativas DEL tienden a ser demasiado ambiciosas, es decir, se ocupan de proyectos múltiples y muy complejos que no se pueden realizar en un lapso corto?** Tal vez tenga que ver con algunos modelos DEL: grandes proyectos como la revitalización de las zonas portuarias de Londres, la reestructuración de Barcelona o la conversión de la zona del Ruhr.

Lo que escapa a los observadores es que estos grandes proyectos evolucionaron en un largo periodo. Por ejemplo, en el Ruhr el manejo del desarrollo económico local y regional comenzó en el decenio de los sesenta, cuando la industria minera comenzó a declinar. Se trata del desarrollo de iniciativas integrales, como el programa decenal del IBA Emscher Park, construido con experiencia política

y de políticas y estructuras institucionales que se consolidaron en el curso de varios decenios (Dussel Peters, 2000).

### 3. OBSERVACIÓN FINAL: DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y APRENDIZAJE

Emprender iniciativas de desarrollo económico local no es tarea fácil. Casi siempre entraña superar la fragmentación en la política, la organización y la sociedad. El DEL es, antes que nada, desarrollo. A diferencia de la administración, el desarrollo entendido como un esfuerzo deliberado es una actividad que sufre si se basa en una excesiva especialización y división de funciones. Sin embargo, esta última suele tener un profundo arraigo.

En un típico proyecto DEL es muy probable que las personas con experiencia en, por decir algo, administración de empresas, desarrollo de capacidades y planeación urbana tengan que colaborar. Cada uno ha pasado por un entrenamiento específico, cada uno tiene una perspectiva específica y cada uno habla una jerga no necesariamente comprensible para una persona de una disciplina diferente. En

Como el DEL comienza en los países en desarrollo, la existencia de estos modelos crea un problema paradójico a los actores locales (así como a los donantes externos y a los gobiernos nacionales que desean emprender programas DEL). En preciso instante en que los actores locales comiencen a investigar sobre las experiencias DEL en otras partes, se encontrarán con grandes proyectos.

Si intentan iniciar proyectos similares es muy probable que fracasen, ya que no han transitado por los procesos de aprendizaje acumulativos y de desarrollo institucional que son la base del DEL en lugares con decenios de experiencia en el campo. Sin embargo, si tratan de comenzar con actividades modestas de DEL, se enfrentan a la crítica por esa precisa razón: los actores locales que saben de los grandes proyectos de otras partes y que carecen de paciencia para tolerar un proceso de aprendizaje acumulativo local.

## NOTA

1 Planteamiento importante de Bazan y Schmitz (1997).

2 Este artículo fue publicado como Documento de Trabajo 4 de Mesopartner ([www.mesopartner.com](http://www.mesopartner.com)). Comprimido y revisado por Ulrich Harmes-Liedtke para su publicación en Revista Desarrollo y Territorio editada por la RedDETE ALC.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bazan, Luiza, y Schmitz, Hubert (1997): Social Capital and Export Growth: An Industrial Community in Southern Brazil. Brighton: *Institute of Development Studies (Discussion Paper, 361)*.
- Belussi, Fiorenza (1999): Policies for the development of knowledge-intensive local production system. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 23, pp. 729-47.
- Dörre, Klaus (1999): Local heroes. Globalisierung, Partizipation und mikrosoziale Regulation. In Gerhard Fuchs, Gerhard Krauss y Hans-Georg Wolf, Die Bindungen der Globalisierung. Interorganisationsbeziehungen im regionalen und globalen Wirtschaftsraum. Marburg: *Metropolis*, pp. 92-135.
- Dussel Peters, Enrique (2000): Cambio Estructural Regional. El Caso de Renania-Westfalia del Norte, Alemania. *Mercado de Valores*, Septiembre, pp. 61-71.
- Gelsing, L. (1992): Innovation and the Development of Industrial Networks. Lundvall y B.-A., *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers, pp. 116-128.
- Grabher, Gernot (1993): The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area. In idem, *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*. London, New York: Routledge, pp. 255-277.
- Halder, Gerhard (2002): How does globalisation affect local production and knowledge systems? The surgical instrument cluster of Tuttlingen, Germany. Duisburg: *INEF (Report 57)*.
- Heying, Charles H. (1997): Civic Elites and Corporate Delocalization. An Alternative Explanation for Declining Civic Engagement. *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 5, pp. 657-668.
- Kanter, Rosabeth Moss (1995): Thriving Locally in the Global Economy. *Harvard Business Review*, Vol. 73, No. 5, pp. 151-160.
- Humphrey, John, y Schmitz, Hubert (2000): Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research. Brighton: *IDS (Working Paper 120)*.
- Kaplinsky, Raphael (2000): Spreading the Gains from Globalisation: What can be learned from Value Chain Analysis? Brighton: *IDS (Working Paper 110)*.
- Markusen, Ann (1996): Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts. *Economic Geography*, 293-313.54).
- Nadvi, Khalid y Wältring, Frank (2002): Making Sense of Global Standards. Duisburg: *INEF (Report 58)*.
- Pieper, Markus (1994): *Das interregionale Standortwahlverhalten der Industrie in Deutschland -- Konsequenzen für das kommunale Standortmarketing --*. Göttingen: Verlag Otto Schwartz.
- Porter, Michael E. (2000): Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly*, Vol. 14, No. 1, pp. 15-34.
- Quadros, Ruy (2002): Global quality standards, chain governance and the technological upgrading of Brazilian auto-components producers. Brighton: *Institute for Development Studies (Working Paper 156)*.
- Schmitz, Hubert (1995): Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster. *World Development*, Vol. 23, No. 1, pp. 9-28.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2002): *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*. London: Routledge.
- Messner, Dirk (1997): *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*. London, Portland: Frank Cass.
- Meyer-Stamer, Jörg (1998): Avoiding Collective Efficiency. Growth and Crisis in the Furniture Cluster in São Bento do Sul (Santa Catarina, Brazil). Duisburg (mimeo).
- Meyer-Stamer, Jörg, Maggi, Claudio, y Seibel, Silene (2001): Improving upon Nature. Creating Competitive Advantage in Ceramic Tile Clusters in Italy, Spain, and Brazil. Duisburg: *INEF (Report*



# LO POLÍTICO IN SITU

## CAPACIDADES RELACIONALES EN LA EXPERIENCIA TERRITORIAL DE RAFAELA (SANTA FE, ARGENTINA)<sup>1</sup>



ROMINA C. RÉBOLA

*Magister en Desarrollo Territorial (UTN Facultad Regional Rafaela), Licenciada en Ciencia Política (UNR). Investigadora del Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial PRAXIS, miembro del equipo de coordinación de la Maestría en Desarrollo Territorial, FRRa UTN. Docente en la Universidad Nacional de Rafaela.*

### INTRODUCCIÓN

**E**l desarrollo territorial es un desafío político que involucra, sin duda, aspectos económicos, técnicos y de gestión. Es un fenómeno de carácter multidimensional y complejo, que plantea a los actores involucrados en su gestión el reto de compatibilizar objetivos no siempre convergentes.

La heterogeneidad de las distintas realidades locales genera una gran variedad de formatos y esquemas de atracción del gobierno a actores sociales como también la influencia de éstos sobre el gobierno. Estas relaciones dependerán, en general, del

tamaño de la población, las características y grado de desarrollo de la economía, las condiciones geográficas, las características de la cultura local, tradición, historia, el nivel de desarrollo de las organizaciones sociales y las formas en que se gobierna, el perfil de los liderazgos, entre otras.

Así es cómo, ante la creciente complejidad del entorno en que se desenvuelven actualmente las políticas públicas locales, se involucra no sólo a los actores gubernamentales sino también a una pluralidad creciente y heterogénea de agentes no estatales. Por ello, las nuevas funciones que están replanteando las modalidades de gestión local implican una revalorización de la misma, entendida como actividad social constructiva y no limitada a su componente estrictamente estatal.

Desde la perspectiva del enfoque del Desarrollo territorial, el poder público local debe integrarse en una compleja red de actores e instituciones, siendo su función específica la de orientar el proceso de formulación e implementación de las políticas a través de los recursos, capacidades y competencias que le son propios. Es decir, la implementación de políticas de desarrollo requiere que el municipio actúe como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador, y no solamente como distribuidor de recursos.

En este plano, tanto los gobiernos como las demás organizaciones locales en Rafaela históricamente, y con la continuidad de un proceso de desarrollo local desde los noventa a la actualidad, presentan como fortaleza la posibilidad de establecer una relación fluida entre la comunidad y reconocen sus particularidades económicas, sociales, políticas e institucionales sobre las cuales actúan.

Estos procesos políticos se reflejan en las acciones estratégicas de los diversos actores del territorio que suponen procesos conflictivos, aun cuando se lleguen a consensos, donde lo relacional emerge sorteando obstáculos, logrando o no eliminar restricciones, con marchas y retrocesos, en un proceso no lineal. Este reconocimiento de lo conflictual en las relaciones, permite detectar posibilidades de cambio y la aceptación de nuevos actores en la trama

de relaciones ya constituidas y en las situaciones de poder consolidadas.

El desafío político del desarrollo es, por lo tanto, interpretar cómo se expresan, regulan y gobiernan los conflictos y cómo se generan instancias de concertación y legitimación perdurables, que otorguen sostenibilidad al proceso de desarrollo. Esta construcción, según Oscar Madoery, se debe basar en una interpretación adecuada de lo político.

El diálogo, aparece entonces, como proceso mediante el cual se manifiestan o explicitan conflictos, así como una estrategia territorial para la gestión de las relaciones entre los actores.

**EL DESARROLLO TERRITORIAL ES UN DESAFÍO POLÍTICO QUE INVOLUCRA, SIN DUDA, ASPECTOS ECONÓMICOS, TÉCNICOS Y DE GESTIÓN. ES UN FENÓMENO DE CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL Y COMPLEJO, QUE PLANTEA A LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN SU GESTIÓN EL RETO DE COMPATIBILIZAR OBJETIVOS NO SIEMPRE CONVERGENTES.**

El abordaje del caso paradigmático de la ciudad de Rafaela (provincia de Santa Fe, Argentina) como experiencia territorial de desarrollo y articulación público – privada, se plantea para reconocer cómo se construye un proceso de desarrollo, cómo se encara desde el quehacer político cotidiano y el rol de los actores: liderazgos, conflictos instituyentes, construcción de consensos, influencia de los actores en cada uno de estos procesos, el grado de formalidad e informalidad de las relaciones políticas, económicas y sociales. Se recupera del análisis de la experiencia algunos supuestos de anticipación de sentido, que permiten situar el desarrollo de este artículo, como son:

- La existencia en la ciudad de Rafaela de un esquema de liderazgos fuertes con equilibrada presencia de componente público y privado, donde primaría un rol hegemónico de los gobiernos locales.
- Las organizaciones de la sociedad civil, en Rafaela, se relacionarían en forma radial con el Estado local y lo harían desde sus intereses sectoriales.
- La variable de proximidad, es decir los vínculos informales entre actores jugarían un rol importante en los procesos de articulación.
- La existencia de espacios legítimos de diálogo para la gestión de conflictos.

Y sin embargo, en estos espacios de diálogo no estarían participando todos los actores vinculados a nuevas temáticas de la agenda pública.

## EL ENFOQUE DE DESARROLLO TERRITORIAL DESDE LAS CAPACIDADES

La experiencia de Rafaela, desde los noventa a la actualidad, ha sido analizada desde el enfoque del Desarrollo económico local, el cual ha enmarcado a dicha experiencia de desarrollo desde su gestación hasta prácticamente la actualidad.

Sin embargo, el análisis que se plantea pretende detenerse en una mirada más sistémica del territorio y su proceso de desarrollo como detección de capacidades individuales y colectivas y la construcción de nuevas capacidades territoriales.

Por lo que se rescata de la teoría del desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, Madoery; 2008), los procesos de desarrollo se basan en la utilización de las capacidades de los ciudadanos y de los territorios, lo que los hace culturalmente sostenibles.

Esta teoría plantea analizar un conjunto de capacidades endógenas, generadas desde abajo, definidas como cualidades y dinámicas relacionales específicas y situadas que expresan las personas, organizaciones y empresas de un territorio local, porque dependen de las características propias de cada sociedad local y de la vinculación con los territorios supralocales (Vázquez Barquero, en Madoery; 2008). Ejemplos de estas capacidades son la calidad de los recursos humanos, las disposiciones organizativas de los agentes, la creación de entornos adecuados, la calidad institucional territorial, las diversas formas de cooperación y aprendizaje, los mecanismos de resolución de conflictos, la coordinación de políticas económicas y sociales.

El enfoque del Desarrollo Territorial (DT) plantea hoy, con un abordaje más sistémico y complejo, un proceso de construcción social y política con características multidimensionales, considerando

dimensiones tales como: Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Urbano Ambiental y Desarrollo Institucional y una Gobernanza compleja con un rol activo del Estado, donde se construyen capacidades individuales y colectivas en cada territorio. El enfoque DT resalta que la clave está en la gente, y se pone énfasis en las potencialidades endógenas, valorizando el medio natural y el patrimonio cultural local como diferenciación contextual de cada territorio, buscando orientarse a la acción, donde es clave el cómo se hacen las cosas.

El Desarrollo Territorial, tal expresa Costamagna (2015), depende del contexto y de la visión del territorio que se defina, pues no siempre son las mismas capacidades ni los mismos procesos.

Por ello, asumir el enfoque del Desarrollo Territorial implica pensar al territorio –en este caso, la ciudad de Rafaela– como red o redes de actores, que interactúan de forma particular, generando un sistema de relaciones que influye, decide y condiciona la definición e implementación de estrategias territoriales, que pretenden impulsar procesos integrales y sustentables, mediante acciones transformadoras.

Según Pablo Costamagna (2015; pág. 38) en el enfoque del Desarrollo Territorial aparecen, en el último tiempo, elementos como: la forma de relacionarnos dentro

de los territorios, de plantear diálogos, de generar espacios de participación a sectores que han estado excluidos de la esfera pública, de cogenerar conocimientos, de desarrollar capacidades con los actores, donde el pensamiento colectivo sobre las prácticas sea el que genere cambios.

**“EL ENFOQUE DT RESALTA QUE LA CLAVE ESTÁ EN LA GENTE, Y PONE ÉNFASIS EN LAS POTENCIALIDADES ENDÓGENAS, VALORIZANDO EL MEDIO NATURAL Y EL PATRIMONIO CULTURAL LOCAL COMO DIFERENCIACIÓN CONTEXTUAL DE CADA TERRITORIO, BUSCANDO ORIENTARSE A LA ACCIÓN, SIENDO CLAVE EL CÓMO SE HACEN LAS COSAS”**

## SUBJETIVIDADES E INSTITUCIONALIDADES LOCALES

La categoría de Política Situada expresa una mirada centrada en los sujetos sociales en sus lugares de vida, con sus relaciones, sus tensiones, sus afectos, sus creaciones. Una praxis proveniente de sujetos insertos en procesos diversos, complejos, contradictorios, antagónicos (Madoery, 2015).

¿En qué roles se reconocen los actores en el proceso, cuáles son sus posicionamientos respecto a otros actores?



En esta línea, desde la dimensión política del Desarrollo territorial, se puede considerar que la categoría de actor local, se utiliza para designar a individuos o colectivos que poseen una capacidad de incidencia, influencia o presión en las decisiones de un territorio. Los actores sociales son las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local.

Fue pertinente para este análisis recuperar las miradas, los lenguajes, cómo construyen las relaciones actores claves del proceso rafaelino, desde su gestación, como son los gobiernos locales y el sector gremial empresario. A su vez, se resalta la importancia, también, de recuperar las percepciones, miradas y el lenguaje de otros actores del territorio como sindicatos, cuerpo legislativo local, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, centros tecnológicos y universidades, recuperando lo colectivo –como una interpretación de visiones institucionales de cada actor colectivo– y, sobretudo, haciendo fuerte eje en las percepciones personales de actores individuales que conforman cada una de estas organizaciones (ver cuadro).

Concebir al territorio como un espacio en construcción, deconstrucción y reconstrucción permanente según los actores involucrados en diferentes procesos sociales, culturales, políticos y económicos, permite repensar las dinámicas de lo político –entre los conflictos y los consensos– y la relevancia de papel de los actores locales, sin desvincular los contextos y relaciones nacionales y globales, en el desarrollo de cada lugar.

## EL TERRITORIO: LO POLÍTICO – RELACIONAL EN MOVIMIENTO

El desarrollo territorial tendería a construirse en un marco de relaciones horizontales entre los actores. Lo que implica densidad institucional, redes, una adecuada gobernanza con reglas de juego pactadas y públicas que faciliten los diálogos en un marco de relaciones de poder.

Desde la ciencia política se entiende que las relaciones de poder asumen una forma espacial-territorial,

dado que allí es donde se materializan. Entonces, el territorio es espacio de expresión del conflicto social inherente a toda sociedad y, al mismo tiempo, es el ámbito de construcción política, lo que supone juegos de poder.

El territorio es complejo, las intencionalidades de sus vínculos: organizaciones que tienen intereses, prioridades, presiones, e individuos –que las representan– quienes tienen miedos, sueños, inseguridades, agendas personales y objetivos (Karlsen y Larrea, 2015; pág. 53).

El enfoque del Desarrollo Territorial nos pone frente a una cuestión importante: el papel de actores estratégicos (como los organismos del Estado y, en particular, los gobiernos locales); los liderazgos personales u organizacionales del territorio; los agentes de desarrollo local públicos o privados que tienen un rol clave como motores, facilitadores o catalizadores del desarrollo local. Reconocer el rol de los actores, así también como cuáles son sus capacidades y, como construyen nuevas capacidades mediante lo relacional, es ahondar en la dimensión de lo político.

Esta dimensión enfoca el análisis sobre cómo se aborda la construcción de confianza entre actores, los fundamentos de su interacción y compromiso, sin desconocer la relevancia de la dimensión institucional que plasma cómo se gobierna el proceso y la estructura vinculada a cómo se han promovido estrategias de desarrollo.

En este sentido, el proceso político de desarrollo territorial es la combinación del diálogo, los conflictos, las alianzas y la construcción de visiones que responde a los desafíos del territorio, que configuran una matriz de poder determinada, en un momento concreto, que se cristalizan, según Madoery (2015, pag 10), en reglas de juego institucionales y en interacciones de los actores de ese territorio, según sus intereses – personales o colectivos – y su posicionamiento ideológico respecto a los temas de la agenda local. Por esto, los territorios locales se transforman desde adentro, a partir de sus propias dinámicas organizativas creativas, emprendedoras; de la forma de cómo se utilizan los recursos endógenos y se aprovechan las oportunidades del contexto; de la manera en cómo se gestionan los conflictos y se definen las



estrategias territoriales. Son los actores quienes formulan y desarrollan estrategias, para desenvolver intereses o satisfacer necesidades, por lo que las estrategias suponen cierto tipo de cálculo, respecto a lo personal u organizacional o al vínculo con otros actores; es decir, las estrategias de desarrollo son el resultado de las relaciones que se dan entre los sistema de actores.

Rafaela se distingue por un “consenso generalizado respecto al horizonte a donde se quiere ir”, como capacidad histórica de una sociedad “competitiva” con convicción sobre la expectativa como ciudad, producto de “esa capacidad dirigencial que viene de las raíces...”, plantean algunos actores del territorio. En la experiencia analizada, hay un reconocimiento generalizado, entre los actores, de este vínculo histórico, de la capacidad de consenso sobre los objetivos generales de la estrategia de desarrollo de la ciudad, y también se reconoce que en el momento de pensar qué, cómo y cuándo, los conflictos emergen en el día a día, y por lo general son gestionados.

Un análisis bastante generalizado que se rescata de la entrevistas con los actores del territorio de Rafaela, es que en el proceso de Desarrollo Local se gesta –a principios de los ’90– una estrategia política del Municipio, donde se reconoce, inicialmente, al sector empresarial como un actor clave, dándole mucha entidad política, reconociendo al empresariado local como un actor clave dentro de la estrategia de desarrollo.

La relación pública-privada en Rafaela, que ha sido parte de la estrategia de desarrollo y un paradigma de acción en la ciudad, siempre perfectible; hoy tiene nuevos desafíos: la complejidad provoca la aparición o emergencia de nuevos actores en el territorio, y ahí debería radicar el cambio de paradigma de acción para pensar otras estrategias de desarrollo.

Hay que trascender hacia un concepto de articulación más amplio, inclusivo de otras miradas o perspectivas, para buscar y tratar de dar soluciones a los problemas cada vez más complejos que enfrenta nuestra sociedad, como son las nuevas funciones locales en materia de seguridad y educación, por

ejemplo, que plantean desafíos en la articulación con nuevos actores y en diferentes niveles y organismos del Estado.

“La nueva gobernanza implica una innovación en la toma de decisiones y con distintos grados de involucramiento de uno y otro sector... es necesaria para la toma de decisiones en general” (Académico universitario, 2015)

Se reconocen, en esta línea, otros ámbitos relacionales –que han ido profundizando su rol– como los espacios institucionales de los Consejos Consultivo Social y Consejo de Seguridad –por poner dos ejemplos–, como mecanismos para dialogar sobre nuevos temas de la agenda pública. Se deduce de la legitimidad que le dan los actores del territorio a estos espacios –o por lo menos, las organizaciones que participan de ellos– una forma de hacer el desarrollo, sostenida y asentada en el territorio. También, la construcción de los acuerdos, en Rafaela, se ha generado en ámbitos de informalidad y según las particularidades de los líderes, como acuerdos más tácitos que explícitos. Esta “informalidad” de las relaciones o formas de vincularse más personalizadas posibilitan la existencia de más confianza, para

afrontar conflictos, tal como reconocen los propios actores del territorio. Existen espacios donde es clara la generación de estos vínculos, destacándose el rol del proceso formativo en lo local como las capacitaciones dirigenciales del Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL), el ámbito de posgrado de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Facultad Regional Rafaela Universidad Tecnológica Nacional (FRRa UTN), en los últimos años; así como lo fue, también, el Centro de Desarrollo Empresarial en los noventa. Estos son ámbitos de encuentros, donde hay una construcción de lo intangible que facilita la vinculación entre personas, que a su vez tienen alguna representación institucional o son técnicos en organizaciones del territorio.

Según Villar (2004), esta construcción del poder local se nutre de las capacidades de convocar, catalizar, movilizar y coordinar potencialidades de los

**“EL TERRITORIO ES COMPLEJO, LAS INTENCIONALIDADES DE SUS VÍNCULOS: ORGANIZACIONES QUE TIENEN INTERESES, PRIORIDADES, PRESIONES, E INDIVIDUOS - QUE LAS REPRESENTAN - QUIENES TIENEN MIEDOS, SUEÑOS, INSEGURIDADES, AGENDAS PERSONALES Y OBJETIVOS”**

«(KARLSEN - LARREA)»



actores locales, por lo general, a partir de los atributos de decisión del Estado local. En este sentido, se destaca, en la experiencia de Rafaela, el tema del liderazgo desde los gobernantes municipales. Y en el último tiempo, es citado por los actores como un diferencial en el proceso, sosteniendo que: “(...) tiene más interlocución y más diálogo... es una administración que prioriza el diálogo”.

Esta es la *complejidad territorial* (Karlsen y Larrea, 2015; pág. 54): caracterizada por la interdependencia de los actores (en cuanto a recursos que controla uno y los que deben ser compartidos); sumado a ambientes de incertidumbre, y a que los actores no siempre pueden estar de acuerdo en el planteo del problema, ni en la solución, por sus diferentes interpretaciones. Y a pesar de la capacidad de liderar procesos de determinados actores, sostienen Karlsen y Larrea que ninguno tiene poder para dirigir las acciones de otros en una dirección específica, y nadie tiene los recursos necesarios para resolver los retos por su cuenta.

## LOS INTANGIBLES AGITAN LOS PROCESOS DE DESARROLLO

Lo político es, en definitiva, una capacidad social que permite actuar en y sobre circunstancias determinadas e imponer una dirección a las acciones para el cambio. Por lo que se propone revalorizar los intangibles del desarrollo.

Estas capacidades, tanto colectivas como subjetivas, son la formación, organización, conductas, valores, interacciones y aprendizajes de los actores locales, las redes de confianza y colaboración que promueven, —o no— entornos favorables para cooperación interempresarial e interinstitucional. Así también, se destacan: la formulación de estrategias y proyectos sobre la base del diálogo y el encuentro de saberes entre actores territoriales; su capacidad relacional y de gestión, los acuerdos específicos a los que lleguen —la capacidad de consensuar, negociar, mediar, pactar—; la creación de espacios de ciudadanía activa, la creación

de nueva institucionalidad local (Madoery, 2008; pág. 90). Es así como, la confianza en las relaciones interpersonales e interinstitucionales es un factor considerado de crucial. Javidan (1998) y Sotarauta (2005) definen las capacidades que influyen o son producto de procesos de Desarrollo Territorial, entre otras, y que a partir de esta relectura en el libro de Pablo Costamagna (2015) se piensan como importantes para este análisis.

De la definición de estos autores, se recupera esta tipología de capacidades:

▶ **Capacidad de absorción:** habilidad para decidir qué tipo de nuevo conocimiento es importante para la red y cómo ese conocimiento puede ser absorbido por la red.

▶ **Capacidad estratégica:** es la habilidad para tomar decisiones sobre cuál debe ser el foco en el largo plazo, definir futuros distintos, estrategias, crear un espacio común para la acción, lanzar procesos correctamente para liderarlos a través de sus distintas fases, gestionar los tiempos del proceso.

▶ **Capacidad interpretativa:** es la habilidad para abrirse a diálogos con interpretaciones alternativas del futuro, escuchar al otro, interpretándolo.

▶ **Capacidad institucional:** se trata de la habilidad para conectar y movilizar a los diferentes grupos de actores para crear un terreno común para la acción tanto en la red como sistémicamente. Otras capacidades incluidas:

- **Capacidad de gestión de redes:** habilidad para forjar confianza, dependencia mutua, lealtad y solidaridad entre los miembros de la red, para su mejor funcionamiento.

- **Capacidad de socialización:** habilidad para socializar, generando la importancia de pertenecer a la red o espacios de diálogo, y así lograr la consecución de objetivos comunes (Costamagna, 2015; pág. 50).

▶ **Capacidad de agitación:** se trata de habilidad para crear tensiones y retar los patrones dominantes

de pensamiento entre los actores. Es la habilidad para motivar a los actores para que estén interesados en participar en redes, convencerles para ser activos en las distintas iniciativas de la red, garantizando su sostenibilidad.

Se suman, también, las definiciones de Oscar Madoery (2015, págs. 166 a 168), sobre capacidades más vinculadas a lo *político situado*:

▶ **Capacidad de autonomía:** es la lucha por el reconocimiento, la opción de que cada sociedad exprese su derecho a entender el desarrollo que quiere para sí misma. Es decir, las posibilidades y oportunidades de tomar decisiones sin intervención externa, reconociendo las aspiraciones sociales de las personas en sus territorios.

▶ **Capacidad estratégica:** es la lucha por la transformación y el empoderamiento: es decir, la posibilidad de perfilar proyectos sociales y someterlos a la consideración y aceptación de las mayorías para reunir la fuerza suficiente para provocar los cambios deseados.

Se trata de definir el o los *qué* del Desarrollo, por ejemplo: inclusión social, crecimiento económico, sustitución de importaciones, creación de empleo, fortalecimiento de los eslabones productivos en sectores clave, entre otros

tantos *qués*; y además, de pensar sobre el cómo llevar a cabo el desarrollo, por ejemplo: espacios de diálogo público-privado, creación de zonas de economía especiales, políticas locales como iniciativas innovadoras, entre otras formas de hacer.

▶ **Capacidad hegemónica:** es la lucha por el convencimiento. La hegemonía se construye en el liderar, convencer, confrontar, decidir y alcanzar acuerdos, mediante la gestión de los intereses y conflictos. La hegemonía remite al quién: con quién, para quién, contra quién; que a su vez direccionan el qué y el cómo (Madoery, 2015; pág. 196).

A continuación, se recupera el análisis de la Experiencia de Rafaela, en término de las relaciones de poder y las capacidades del territorio, en el período comprendido entre 2003 – 2015, según el abordaje de la tesis citada.

**“SE RECONOCE A LOS GOBIERNOS LOCALES Y SUS DIRIGENTES, CON UN LIDERAZGO ACTIVO, PRESENTE EN LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO LOCAL, CON CAPACIDAD DE PERFILAR Y SOSTENER PROYECTOS SOCIALES Y SOMETERLOS A LA CONSIDERACIÓN DE OTROS ACTORES DEL TERRITORIO.”**

## LOS GOBIERNOS LOCALES, EN RAFAELA, LIDERAN Y MOTIVAN EL PROCESO DE DESARROLLO TERRITORIAL

Se reconoce a los gobiernos locales y sus dirigentes, con un liderazgo activo, presente en la conducción del proceso de desarrollo local, con capacidad de perfilar y sostener proyectos sociales y someterlos a la consideración de otros actores del territorio.

Hay unanimidad sobre el liderazgo del Estado municipal, con diferenciaciones entre las figuras de los intendentes electos. Lo que permite pensar la *capacidad de liderazgo*, sin desconocer las formas más o menos horizontales –de quienes gobiernan– de relacionarse con otros.

Recuperando estos matices mencionados en la forma de ejercer liderazgos, se sostiene que la complejidad que adquiere la agenda pública, en el último tiempo, complejiza el liderazgo político del territorio, donde el Estado local asume más funciones, con una estructura organizacional no preparada, aún, para el abordaje de lo complejo –desde lo interdisciplinar y la transversalidad– en el diseño de políticas y en su gestión. Si bien, hay que destacar las intenciones y prácticas iniciales, en este sentido, de la gestión municipal actual.

Además de la capacidad de liderar, se le reconoce al Estado local, la *capacidad de excitación o motivación* de procesos participativos. Si bien, hay un reconocimiento de la importancia de sentarse a la mesa de diálogo con otros actores del territorio, se distingue al gobierno municipal como el conductor de estos procesos participativos.

## VISIONES ESTRATÉGICAS Y AUTONOMÍA DE LOS ACTORES DE LA SOCIEDAD RAFAELINA.

En la experiencia de Rafaela se reconoce a los actores locales, en primer lugar, la capacidad de autonomía para la toma de decisiones sin intervención

ajena y de considerar diferentes aspiraciones sociales de las personas en sus territorios.

Capacidad de autonomía que supone como promotora del proceso histórico de conformación de la ciudad de Rafaela; que se acentúa con el inicio de un proyecto político vinculado al Desarrollo Económico local, autónomo ante el contexto nacional e internacional de los 90, y que se sostiene –como capacidad– en la toma de decisiones y en la valoración de las aspiraciones de distintos sectores de Rafaela, consistentes en las estrategias locales generadas, hasta la actualidad. Sin tender a generalizar esta capacidad entre todos los actores –considerando matices en el grado de autonomía de éstos–, dicha

capacidad estaría más arraigada en los actores “tradicionales” de la ciudad, que de alguna forma han sido valorados o conocidos por un “modelo de la articulación público-privada exitoso”, y que son los que tienen voz en todos los debates locales, sean o no vinculados a sus intereses sectoriales directos.

Por otra parte, se reconoce, entre ellos, al Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región, por su proyección, su *visión estratégica* en torno a sus intereses sectoriales que tienen que ver con el desarrollo

empresarial local y regional.

También hay más miradas sobre las estrategias del territorio, reconocidas en actores de la sociedad civil, que se proyectan desde sus intereses sectoriales donde, luego, en su vinculación con lo público, y en el diálogo para conjugar intereses privados con intereses generales, permiten al territorio reconstruir visiones pretendidas –no siempre concertadas con todos– como comunes.

Además, los procesos de planificación estratégica que se han dado en la ciudad han sido importantes para repensarse y proyectarse. Y, desde las universidades del territorio, se reconoce una apuesta para generar nuevos perfiles profesionales, enmarcados en el pensar al territorio hacia el futuro, así como se generan instancias de diálogo y reflexión con actores para proyectar nuevos desafíos. Hay, además, un ejercicio de proyectar la mirada, en este territorio.

**“LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA QUE SE HAN DADO EN RAFAELA HAN SIDO IMPORTANTES PARA REPENSARSE Y PROYECTARSE. Y, DESDE LAS UNIVERSIDADES SE RECONOCE UNA APUESTA PARA GENERAR NUEVOS PERFILES PROFESIONALES, ENMARCADOS EN EL PENSAR AL TERRITORIO HACIA EL FUTURO”**

## MÁS CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES EN EL TERRITORIO

Hay que reconocer, asimismo, en el proceso de Rafaela, capacidades personales y colectivas, que promovieron de alguna forma una estrategia de articulación entre actores locales sostenida –principalmente público privada– por un período de más de 20 años, o más, si se reconocen los orígenes históricos y culturales que dieron lugar a la formación de Rafaela, como ciudad. Capacidades que posibilitaron el proceso de toma de decisiones en cuanto al desarrollo local de la ciudad de Rafaela.

▶ **Capacidad para la revisión constante de los temas y estrategias de desarrollo.** Se recupera una mirada sobre la construcción de capacidades territoriales, en términos de desarrollo económico y promoción del empleo, en la primera etapa de este proceso, desde su gestación en los '90, hasta –podría aventurarse– el año 2011.

Con el cambio de gestión municipal, aparece, en la Intendencia –primero–, y también en otros actores (funcionarios de gobiernos, universitarios), la necesidad de revisar los temas y estrategias del Desarrollo, buscando el abordaje del desarrollo económico, la innovación, pero también la valoración de lo social y la inclusión y el desarrollo urbano; reforzando cómo gestionar el desarrollo en base a un “Diálogo hasta el hartazgo” y en la búsqueda de incluir a más actores al de bate territorial.

▶ **Continua formación, en la búsqueda de construir lenguajes comunes.** Se rescata que el proceso local se ha caracterizado por generar diversas instancias formativas, sobretodo en términos de recursos humanos del municipio, pero así también los programas de formación dirigenal del Instituto de Capacitaciones y Estudios para el Desarrollo local (ICEDEL), capacitaciones de la gremial empresaria, el Programa de Competitividad Territorial del BID FOMIN y, desde las Universidades, entre otras: la Maestría en Desarrollo Territorial, que ha generado instancias de aprendizaje sobre la temática para

diversos miembros de organizaciones locales, regionales e internacionales. Esto permite identificar una trayectoria, en términos de generar, desde procesos de formación, una construcción de lenguajes comunes en torno al Desarrollo Económico Local, y Desarrollo territorial más recientemente, tal como se ha mencionado anteriormente. Si bien el proceso ha sido bastante constante, actualmente, se suma la motivación de espacios de reflexión sobre la acción, como modo de construir más capacidades, desde el enfoque pedagógico del Desarrollo Territorial.

▶ **Capacidad de absorción, qué tipos de conocimientos nuevos son importantes para sostener los vínculos.** En la experiencia local, el esfuerzo

desde la Maestría en Desarrollo Territorial de la Facultad Regional Rafaela Universidad Tecnológica Nacional (FRRa UTN) en la posibilidad de profundizar los conocimientos sobre el tema, así como la aparición del Instituto PRAXIS y la nueva Universidad Nacional de Rafaela, –en el ámbito del Consejo Universitario de Rafaela (CUR)– están planteando un nuevo rol del sector científico tecnológico y las Universidades en el territorio, reconociendo la importancia de procesos de innovación social, política y organizacional, así como también la profundización en cuanto a la innovación productiva y tecnológica de la región. Se recupera

como clave el rol de las Universidades en la regeneración de la capacidad de absorción local. Estas capacidades citadas son otros intangibles reconocidos en el proceso de Desarrollo Territorial en Rafaela.

**“SE RECUPERAN COMO VALORES DEL DIÁLOGO EN EL TERRITORIO: SUS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN; LA LEGITIMIDAD DE ESTOS MECANISMOS; LA CAPACIDAD COLECTIVA PARA GESTIONAR EL CONFLICTO; Y EL PAPEL DE LOS VÍNCULOS MÁS INFORMALES COMO FORTALECIMIENTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA.”**

## EL VALOR DEL DIÁLOGO

Si no hay reconocimiento del otro, de su singularidad, de sus intereses, de sus necesidades, difícilmente el acuerdo sea general. Se recupera, en este sentido, la importancia de una relación democrática entre los actores del territorio, donde la confianza y el vínculo se acentúan en la legitimidad del otro. Y así, se concibe la gestión de los conflictos, que es donde radica la fuerza del proceso, el grupo de actores legítimos y sus estrategias.

Hay una valoración generalizada de la legitimidad de los procesos de participación ciudadana y diálogo en la experiencia de Rafaela, resaltándose la importancia de la existencia de facilitadores que motivan estos espacios y encuentros. Pero también se matiza la efectividad de esto: dados algunos conflictos emergentes, la generación de espacios de diálogo, en el último tiempo, no siempre se atemperaron los intereses sectoriales de los actores involucrados. En general, se valora el diálogo, hay acuerdo en objetivos generales, y también se gestionan acuerdos suficientes ante acciones concretas que manifiestan disidencias y diferencias.

Lo que se rescata, en esta línea, es que sin construirse siempre lenguajes comunes sobre el Desarrollo Territorial y sus procesos, los actores construyen confianza y proceden con determinados mecanismos de diálogo legítimos. Estas formas de gestionar el conflicto replican una forma de “hacer ciudad” situada en estrategias participativas.

Se resalta también, en este proceso, la importancia de los vínculos más informales, por ejemplo, desde la participación en procesos de formación comparados, que permiten conocerse y establecer relaciones más personales, que se replican –en ocasiones– en vínculos más institucionales o en proyectos o programas concretos.

En suma, se recuperan como valores del diálogo en el territorio: sus procesos de construcción, la legitimidad de estos mecanismos, la capacidad colectiva para gestionar el conflicto, y el papel de los vínculos más informales como fortalecimiento de la construcción de *confianza*. Hay que reconocer, entonces, *la capacidad para la explicitación de conflictos y la apuesta por el diálogo* en la construcción de intereses generales.

Es importante que el proceso sea motivado, que se generen nuevos entusiasmos, desde las tensiones que emerjan, y su explicitación, agitando el pensamiento dominante de los actores, para que sean incitados a repensar los procesos del territorio. La existencia de personas (los facilitadores) como “nexos” en las relaciones locales, son quienes generan las condiciones para que los actores del Desarrollo Territorial puedan reflexionar, decidir y pasar a la acción, en este sentido, son los que promueven nuevas capacidades colectivas para el Desarrollo.

## NOTA

<sup>1</sup> El artículo refleja parte de los análisis realizados en el informe final de tesis realizado para la Maestría en Desarrollo Territorial, de la Facultad Regional Rafaela UTN, titulado: “Sobre la capacidad estratégica para el Diálogo. Un análisis de las relaciones de poder en el proceso de Desarrollo local de Rafaela, 2003 2015”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Costamagna, Pablo (2015) Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco. Serie Desarrollo Territorial (Instituto Vasco de Competitividad Orkestra, Fundación Deusto y UTN Facultad Regional Rafaela). Publicaciones Universidad de Deusto (País Vasco). Rafaela (Argentina).
- Costamagna, Pablo y Larrea, Miren (2016). Presentación de power point: Formación de Facilitadores, Municipalidad de Rafaela.
- Karlsen, James y Larrea, Miren (2015) Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo. Serie Desarrollo Territorial (Instituto Vasco de Competitividad Orkestra, Fundación Deusto y UTN Facultad Regional Rafaela). Publicaciones Universidad de Deusto (País Vasco). Rafaela (Argentina).
- Madoery, Oscar (2008). Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones. UNSAM Edita, Buenos Aires.
- Mouffe, Chantal (2009). En torno a lo político. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Pérez, Pedro (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad. CIUDADES 28, octubre-diciembre, RNIU, México.
- Vilas, Carlos María (2013) El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones. Editorial Biblos/ Politeia. Buenos Aires.



# AVANCES Y DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA RURAL TERRITORIAL EN COSTA RICA

PERÍODO 2012-2017



**DIANA CASTILLO RODRÍGUEZ**  
*MBA, Lcda. en Planificación Económica y Social, de la Universidad Nacional de Costa Rica. Especialista en Desarrollo Rural en la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural del INDER.*



**KARLA PÉREZ CARVAJAL**  
*Lcda. en Planificación Económica y Social de la Universidad Nacional de Costa Rica. Especialista en Gestión de Proyectos del INDER.*

**E**n Costa Rica, la Ley 9036 aprobada en el 2012 marcó un paso importante en el desarrollo de la gobernanza rural territorial; ya que se gesta la conformación de territorios rurales y con estos se crean los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural como instancias de coordinación, negociación y articulación, que promueven la participación de los actores de la sociedad civil, instituciones públicas, privadas y gobiernos locales en el cual interactúan y construyen de forma participativa la planificación de su modelo de desarrollo.

Estos nuevos espacios de gobernanza generados durante el periodo 2012-2017 apuntan a una serie de desafíos relacionados a su integración con otros espacios formales establecidos de planificación

comunal, local, regional y nacional; por otro lado, la sostenibilidad del proceso en el tiempo va ligado a incorporar estrategias de largo plazo, en donde su apropiación, autonomía y capacidad de acción son elementos claves para robustecer su gestión en los territorios.

## ANTECEDENTES

En la década de los ochenta y principios de los noventa, Costa Rica experimenta una serie de transformaciones y cambios en su medio rural con la adopción de políticas económicas impulsadas por los gobiernos de entonces, que estimulan la producción agrícola y agroindustrial hacia los mercados internacionales, fortaleciéndose así el sector exportador de productos no tradicionales y reduciéndose los mecanismos de protección y los subsidios a los pequeños productores que incluían asistencia técnica, créditos para la producción y apoyo para la innovación y tecnología. Esto ocasiona una diversificación en la estructura productiva, que marca las desigualdades entre grupos de productores agrícolas; aumentando las brechas en cuanto a acceso y posibilidades de generación de ingresos. Complementariamente y producto de la globalización, los patrones tecnológicos y la ampliación de los mercados, hacen crecer las actividades rurales no agrícolas, dándose así una nueva multifuncionalidad a los espacios rurales.

Ante esta coyuntura, emergen planteamientos alternativos proponiendo que el abordaje del desarrollo rural debe entenderse con mayor integralidad y no con un sesgo tan marcado hacia el sector agropecuario. Se impulsa así una “nueva ruralidad”<sup>1</sup> más dinámica que abra paso a nuevas transformaciones sociales y económicas en un marco de sostenibilidad ambiental. Surgen distintos análisis teóricos que plantean un nuevo paradigma de desarrollo rural enfatizando la necesidad de un enfoque territorial. Samper (2006) propone que “el enfoque del desarrollo territorial, se basa en una visión global de la ruralidad como objeto de trabajo; en donde se busca que los planteamientos territoriales, abarquen más allá de las propuestas de los diferentes sectores y se

aborde un desarrollo del espacio rural logrando la sostenibilidad en la dimensión ambiental, social, cultural y económica; con base en la gobernabilidad y la participación de la población”.

Mora. J. (2004), define que esta nueva multifuncionalidad en lo rural adquiere mayor sentido al percibir lo agrario desde el territorio y diseñar las estrategias de desarrollo rural desde la unidad de componentes y la diversidad de actores y relaciones sociales constituyentes de los territorios rurales.

Ante esta corriente de pensamiento, se plantean una serie de cambios políticos e institucionales que transforman el desarrollo rural del país. Un hito que marca este nuevo enfoque, es la aprobación de la Ley 9036, en el año 2012.

La nueva legislación transformó el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), institución que históricamente trabajó en el desarrollo de asentamientos campesinos<sup>2</sup> bajo un enfoque agropecuario sectorial, al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) dirigido a promover y facilitar el desarrollo en los espacios rurales bajo un enfoque territorial, multidimensional y ampliamente participativo, inclusivo y representativo.

Como parte del contexto histórico, cabe recalcar que la esencia de la Ley 9036 encuentra sus principios en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial

(ECADERT) aprobada en el año 2010 en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Como estrategia, la ECADERT busca generar oportunidades y fortalecer las capacidades de la población de los territorios rurales centroamericanos para que mejoren significativamente su calidad de vida, a través de la construcción de una institucionalidad sólida que impulse y facilite el desarrollo solidario, incluyente y sostenible.

## ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL (DRT)

El enfoque de Desarrollo Rural Territorial parte de una delimitación de un territorio de actuación, que genere las condiciones para la interacción y

**“...PRODUCTO DE LA GLOBALIZACIÓN, LOS PATRONES TECNOLÓGICOS Y LA AMPLIACIÓN DE LOS MERCADOS, HACEN CRECER LAS ACTIVIDADES RURALES NO AGRÍCOLAS, DÁNDOSE ASÍ UNA NUEVA MULTIFUNCIONALIDAD A LOS ESPACIOS RURALES.”**

organización de los actores de la sociedad civil y redes sociales, por medio de alianzas público-privadas que sirvan de articulación con las instituciones públicas y los gobiernos locales para el desarrollo de proyectos.

Dicha delimitación del territorio es compleja, ya que se aborda desde la concepción de una construcción social, que toma en cuenta no solo aspectos de límites geográficos, sino intereses políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales que se tienen en común. Desde la Ley 9036, se define territorio como “una unidad geográfica dedicada al desarrollo de actividades agrarias y no agrarias, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes”.

Además, se propone que su conformación incluya uno o varios cantones y distritos. Esta delimitación no modifica la división administrativa del país a nivel local que se rige por medio de un cantón, el cual es administrado por un alcalde; sino más bien apoya las funciones y competencias de los gobiernos locales.

En el artículo 4, inciso C de la ley 9036, se expresa como un principio orientador la territorialidad y descentralización, y expone que tanto las acciones de planificación, como de ejecución de las políticas de desarrollo rural territorial, tendrán en cuenta el cumplimiento de políticas públicas dictadas por el Poder Ejecutivo sobre descentralización y desconcentración de las competencias y potestades del INDER, lo cual posibilita que la política responda a las demandas y necesidades originadas de los territorios rurales.

Esta definición de territorio rural implicó un nuevo concepto de unidad de planificación y gestión que rompiera el esquema predominante sectorial y centralizado a uno territorial y descentralizado, promoviendo una nueva democracia, que brinda autonomía a los territorios y su propia capacidad de auto institucionalizarse. Dirección de Desarrollo, INDER (2012).

Dentro de las características principales innovadoras de este enfoque territorial están la multidimensionalidad como base para formular estrategias de desarrollo territorial; tomando en cuenta las dimensiones: económica, social, ambiental, cultural y político-institucional; así como la multi-sectorialidad

a la hora de articular las demandas presentadas desde los territorios con las ofertas sectoriales institucionales y de multiescalaridad al considerar todos los ámbitos de acción que se señalan desde el Sistema de Planificación Nacional: el nacional, regional, territorial, cantonal y comunal.

## CRITERIOS UTILIZADOS PARA REALIZAR LA DELIMITACIÓN Y LA CONFORMACIÓN DE LOS TERRITORIOS

Los criterios utilizados por el INDER para la delimitación de los territorios consideraron como base los razonamientos manifestados en el proyecto EXPIDER<sup>3</sup> con la experiencia desarrollada en los ámbitos europeo y latinoamericano, que apunta a definir y delimitar un territorio por medio de los siguientes criterios:

- **Dimensión del territorio:** no debe ser muy grande porque no se aprovechan las economías de proximidad, ni muy pequeño porque no se aprovechan las economías de escala, y se necesita un término intermedio para promover la participación de los actores.
- **Homogeneidad productiva-económica:** identificar elementos comunes para direccionar la economía, y la organización productiva para construir la visión y proyectos comunes.
- **Identidad territorial:** se busca la construcción de un sentido de pertenencia en el territorio, para ello se parte de la homogenización de los recursos naturales, geografía, cultura y patrimonio.
- **Vertebración del territorio:** existencia de núcleos urbanos intermedios que concentren oferta de servicios, sociales y productivos.
- **Integración de municipios:** buscar enfatizar para fines operativos del territorio la generación de alianzas entre cantones.
- **Participación de actores locales:** incorporar la participación de los actores sociales en el consenso de la delimitación del territorio.
- **El conocimiento de las dinámicas territoriales:** por parte de los actores territoriales, incluyendo su propuesta de visión de futuro para

Figura 1. Territorios conformados entre el periodo 2013-2017

Fuente: Página oficial del Inder [www.inder.go.cr](http://www.inder.go.cr)

generar procesos de desarrollo consecuentes y sostenibles con referencia empírica en la realidad. Dirección de Desarrollo (INDER, 2012).

Adicionalmente a estos criterios utilizados, se complementó con indicadores estadísticos sobre los cantones y distritos en: red vial, desarrollo humano, desarrollo social, desigualdad, pobreza, infraestructura, población, presencia institucional, asentamientos campesinos y organización de la sociedad civil; e información adicional como planes reguladores municipales, aptitudes del suelo, entre otros.

Posteriormente, se llevó a cabo un debate interno al seno de la institucionalidad del IDA en ese entonces, luego a nivel interinstitucional y finalmente un debate de dos años (2010-2012) mediante congresos, asambleas y talleres amplios y conjuntos con actores sociales a nivel nacional, que plantearon la propuesta de 26 territorios de los cuales 11 se declararon de atención prioritaria. La Gaceta Diario Oficial, No. 5 (2013)

Al ser el proceso constructivo, con las experiencias generadas en la conformación de los primeros 11

territorios, se extendió luego a veintiocho territorios, dos territorios adicionales a los inicialmente propuestos, precisamente por la necesidad de que una parte del territorio no respondía a las características que lo conformaban. Dicho proceso ha reflejado un gran avance en el modelo rural territorial del país.

Esto se debe a que el enfoque de territorialidad permite con el pasar del tiempo, dadas las exigencias de las transformaciones sociales, culturales, políticas, comerciales, entre otras, que se pueda modificar la unión o separación de alguno de los territorios actualmente conformados, ya que los territorios son dinámicos.

En la **Figura 1** se muestra el orden en el que se fueron conformando los 28 territorios en el periodo 2013-2017. Luego de la conformación de cada territorio, se constituyeron los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), espacios que promueven la participación de los actores que conforman los territorios y abren paso a la interacción y coordinación de estrategias de desarrollo entre instituciones públicas, privadas, sociedad civil y gobiernos locales.

Para la conformación y funcionamiento<sup>4</sup> de los CTDR, se establece un procedimiento metodológico que sirve de guía a los equipos territoriales del INDER para organizar la Asamblea General y la gestión del Comité Directivo nombrado por la Asamblea.

### ¿CÓMO OPERAN LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE DESARROLLO RURAL (CTDR) EN ESTA NUEVA GOBERNANZA?

El CTDR posee el órgano máximo que es la Asamblea General; en donde se convoca a todos los representantes de un territorio el cual sesiona cada año para tomar y aprobar decisiones importantes sobre su modelo de desarrollo; estos se tienen que acreditar como representantes físicos o jurídicos para validar su voto. La Asamblea elige un Comité Directivo con representación de los distintos sectores que conforman la realidad multidimensional del territorio, con funciones de coordinación, negociación, articulación y decisión de las acciones planteadas desde la Asamblea General de los CTDR. Se reúne mensualmente en forma ordinaria y extraordinariamente cuando fuera necesario realizarlo.

Metodológicamente el proceso de conformación de la gobernanza territorial en su conjunto se inicia con una etapa preparatoria en la cual se conforma el equipo territorial con representantes del INDER y de la interinstitucionalidad, constituyéndose en facilitadores que acompañarán el proceso; luego se hace un inventario de actores del territorio para hacer la convocatoria y previamente se realiza una caracterización integral del territorio.

Posteriormente se realizan convocatorias a los representantes de las organizaciones e instituciones presentes y operando en el territorio a fin de discutir en talleres participativos el presente y futuro del territorio y crear las bases de la gobernanza territorial. En esta discusión participativa se elabora la información del territorio más cercana a sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que permiten construir una visión y una misión del territorio.

La realización de la Asamblea del Consejo Territorial de Desarrollo Rural es un acto solemne donde se elige a un Comité Directivo, conformándose en una proporción de 40% de instituciones públicas y gobiernos locales y 60% de personas, organizaciones

civiles, empresas privadas, y grupos de atención prioritaria (jóvenes, adultos mayores, migrantes, indígenas y discapacitados). Así se crea un espacio permanente donde un representante del INDER actúa como Secretario Técnico, a fin de facilitar estos espacios y buscando la articulación institucional para la ejecución de proyectos. Reglamento de Conformación y funcionamiento de los CTDR (2014).

Posteriormente a la elección del Comité Directivo, estos elaboran un Plan de Desarrollo Rural Territorial (PDRT) con un horizonte de cinco años como herramienta de planificación participativa que incorpora programas y proyectos estratégicos del territorio dentro de las cinco dimensiones contempladas en el enfoque territorial; este plan debe estar armonizado desde los planes reguladores elaborados por las municipalidades, los planes de desarrollo humano cantonales y los planes regionales (Artículo 13 de la Ley 9036, 2012).

Para los avances de la construcción y ejecución del PDRT, los comités directivos del CTDR sesionan una vez al mes con una agenda que puede variar entre comités según sus particularidades, pero intenta considerar actividades como la presentación de iniciativas de proyectos para recomendar y priorizar. También se incluye un trabajo en grupo o mesas según un plan de trabajo, y seguir los acuerdos y mociones.

Luego con la construcción de todos los Planes de Desarrollo Rural Territorial, que identifican las demandas desde los territorios, se elabora un Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PNDRT) como acción establecida desde la Política de Estado de Desarrollo Rural Territorial (2015-2030) que integra estas demandas particulares y diferenciadas por territorio con la oferta institucional.

### EXPERIENCIA DE LA GESTIÓN DE LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE DESARROLLO RURAL EN LA REGIÓN BRUNCA

De los veintiocho Consejos Territoriales de Desarrollo conformados, se toman de referencia cuatro de la Región Brunca para brindar una mirada sobre la práctica y experiencia del proceso en la gestión del modelo de gobernanza descrito. Esta región presenta una serie de inequidades y rezagos en su nivel de desarrollo y se refleja en el diagnóstico mostrado en el

**Figura 2. Presentación del Proyecto: “Planta de Valor Agregado para generación de innovación a los productos de la Región Brunca”**



Fuente: Secretaría Ejecutiva del CTDR Buenos Aires- Coto Brus. Sesión mensual, 18 de mayo de 2017.

Plan de Desarrollo de dicha región por MIDEPLAN (2014) que indica la existencia de brechas sociales y económicas en cuanto a empleo de calidad, acceso a la vivienda, calidad de la educación, y altos índices de pobreza y pobreza extrema, entre otros. Por otro lado, la región cuenta con características diferenciadoras como: una alta concentración de población rural, territorios indígenas, franja fronteriza, zona marítima terrestre e importantes áreas de conservación.

Particularmente importante es el tema del rezago en el sector agropecuario y los encadenamientos productivos, además del escaso valor agregado a la producción, lo cual se expresa en un incipiente desarrollo empresarial para la industrialización y generación de nuevos productos. Todo ello también se ve reflejado en altas tasas de desempleo abierto y subempleo, y la severidad en la incidencia de la pobreza.

Dado este contexto, se toman como prioritarios estos elementos de la región para generar acciones desde los CTDR en la disminución de las brechas

socioeconómicas; iniciándose a finales del año 2014 la conformación de dos CTDR prioritarios: Osa J Golfito –Corredores y Buenos Aires– Coto Brus. Para el siguiente año, se conforma el CTDR de Pérez Zeledón y Peninsular de Osa. Un año después de la conformación de cada uno de los CTDR, se aprueba el Plan de Desarrollo Rural Territorial.

Es así que la aplicación real de la acción territorial por medio de los espacios de gobernanza presenta diferentes momentos de ejecución y avance en la región hasta la fecha. Dentro de las iniciativas de proyectos que se presentan en los Planes de Desarrollo Rural Territorial, los temas relevantes fueron: valor agregado, vivienda, turismo, emprendedurismo, infraestructura en centros educativos, mejoramiento de caminos, puentes y agua.

En la **Figura 2**, y en la foto de apertura de este artículo, se muestra un ejemplo de estas iniciativas de valor agregado. Un representante del Consejo Nacional de Producción (CNP), realiza una

exposición ante el Comité Directivo del CTDR de Buenos Aires-Coto Brus sobre la presentación del Estudio de Factibilidad de una Planta de Valor Agregado para la generación de innovación a los productos agrícolas de la Región Brunca. Este fue priorizado como un proyecto de impacto para la región en donde los representantes de instituciones, sociedad civil y gobiernos locales determinaron su importancia para incrementar la generación de empleo y mejoramiento de los ingresos de los productores.

### PROGRAMAS QUE IMPULSAN LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL: PROGRAMA TEJIENDO DESARROLLO

Algunas de las iniciativas ejecutadas durante el periodo 2016-2017 se han logrado impulsar con el apoyo del programa de gobierno “Tejiendo Desarrollo”, liderado por la primera dama de la república, la señora Mercedes Peñas; a través de la articulación y coordinación con instituciones de la región. Algunos ejemplos de esta gestión son: “Centro ecocultural, construido en bambú”, favoreciendo a la Asociación Conservacionista de la Península Osa que brindará acceso a uno de los parques nacionales más importantes del país, el Parque Nacional Corcovado, la Construcción de un Centro Educativo en bambú en la comunidad de Karate, la Construcción del puente sobre el Río Aguijitas en Drake de Osa; y la Instalación de 2400 metros de tubería para la Asociación Administradora de Acueductos Rurales (ASADA) de Golfito, entre otros.

### AVANCES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CTDR Y LA GESTIÓN DE LOS PDRT DE LA REGIÓN BRUNCA

Según la evaluación de gestión por resultados realizada por la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural (2016) a dos de los cuatro CTDR de la Región Brunca: Coto Brus-Buenos Aires y Osa-Golfito-Corredores, con más de un año de conformación, el interés de participación activa dentro de este espacio de gobernanza ha ido mermando, debido a que los diferentes actores esperaban resultados más rápidos, en corto tiempo y que respondiera a

necesidades individuales cuando el enfoque exige otro tipo de una estrategia más a largo plazo y que las acciones respondan a intereses colectivos a nivel territorial. Esta estrategia de largo plazo responde a acciones que se estipulan desde el Reglamento de Conformación y funcionamiento de los CTDR (2014) donde se debe:

- a. Promover la elaboración participativa del PDRT.
- b. Negociar con las instituciones y los demás actores del territorio los recursos necesarios para la ejecución del PDRT.
- c. Concertar la ejecución del PDRT con los gobiernos locales, las instituciones y los demás actores del territorio.
- d. Realizar anualmente una rendición de cuentas ante la Asamblea.
- e. Elevar el PDRT al Consejo Regional de Desarrollo Rural (CRDR), actualmente denominado como Consejo Regional de Desarrollo (COREDES), para su análisis e incorporación al Plan Regional para negociar la asignación de recursos.
- f. Representar al CTDR en el Consejo Regional de Desarrollo Rural<sup>5</sup> o actualmente Consejo Regional de Desarrollo COREDES.
- g. Cualquier otra función sujeta a regulación del INDER.

En este marco de acción, se registraron en el año 2016, por parte de los equipos facilitadores, acciones muy limitadas en la región en cuanto a la ejecución de proyectos con enfoque territorial, en su mayoría en infraestructura comunal, tales como: escuelas, puentes, caminos y, en menor cantidad, proyectos enfocados a la producción, valor agregado y turísticos. Algunas razones de este comportamiento son:

- Se arranca con la puesta en operación de los CTDR en el año 2015.
- Se aprueban los PDRT 2015-2016
- Las dos actividades anteriores, restan esfuerzos para orientar las iniciativas de proyectos en la planificación y presupuesto de los Planes Operativos Anuales Institucionales (POI)<sup>6</sup> para ejecutar los recursos en el año 2016.

- Proceso de reestructuración del INDER, que viene ajustándose a la Ley 9036 desde el año 2013, y ha presentado limitaciones y ajustes en las actividades de los funcionarios ante un nuevo accionar institucional.

Durante ese mismo año, dada la labor del INDER en la gestión de proyectos vinculados a las diferentes dimensiones del desarrollo rural territorial (económico, ambiental, social, cultural, político-institucional), y en función de atender las nuevas demandas de los territorios en búsqueda de nuevas modalidades o prestación de servicios; se contrató personal con especialidad en proyectos para asesorar y apoyar a las organizaciones en la formulación de los proyectos –que en su momento presentaran alguna iniciativa vinculada al PDRT–, lo cual provocó que diferentes instituciones del sector agropecuario, la academia y el sector privado se involucraran tanto desde sus competencias técnicas como desde la planificación y presupuesto institucional.

Lo anterior, contribuyó para que las organizaciones civiles e instituciones públicas que presentaron proyectos ante el CTDR, tuvieran un aval de interés territorial, permitiéndoles continuar, en algunos casos, con la búsqueda de recursos o bien iniciar trámites con las diferentes instituciones involucradas.

Algunos de esos proyectos se han presentado para ejecución en 2017, a mencionar:

- Construcción de un nuevo centro de acopio de rambután (mamón chino) y frutas en fresco para fortalecer la producción y comercialización nacional e internacional.
- Construcción de Planta de alistado para café, para aumentar la competitividad de los productores de café, en la colocación del grano de oro a nivel internacional.
- Instalación y operación de una planta procesadora de productos a base de banano y piña orgánica para comercializar a nivel nacional e internacional.

Estas propuestas de los proyectos evidencian un gran esfuerzo por contribuir en las áreas débiles diagnosticadas en el Plan Regional Brunca. Actualmente, la labor sobresaliente en el seno de los Comités Directivos del CTDR ha ido avanzando; no solo se limita a la recomendación sino a la priorización de diversos proyectos con enfoque territorial

para los próximos años; lo que demanda un gran esfuerzo por parte de sus miembros, en cuanto a criterios de análisis, criterios de selección y priorización, y gestión en la articulación (que involucren de manera significativa, al mayor número posible de actores sociales, públicos, privados y del sector de la sociedad civil organizada), en sintonía con las necesidades locales, regionales y nacionales, acciones que aún se muestran débiles o nulas.

Si bien hasta el momento se muestran algunas victorias surgidas del espacio de gobernanza, la tarea es poco a poco tomar posición, asumir y plantear la acción participativa, articulada de sus propias necesidades; aprovechar sus propios recursos, su identidad, su actividad de manera que pese a que existan diferentes territorios con sus particularidades, la población pueda vivir equitativamente y con mejores condiciones de vida.

## HALLAZGOS Y DESAFÍOS GENERADOS EN ESTE MODELO DE GOBERNANZA

Si bien es cierto que se presentaron algunos avances desde una región en particular, esto nos marca algunos hallazgos y desafíos generales sobre este modelo de gobernanza:

- ▶ **Trazabilidad de la gobernanza:** comprender el objetivo del enfoque de desarrollo rural territorial, es reconocer y apropiarse de las funciones de la representación de la sociedad civil y de las instituciones dentro del CTDR, generando incidencia en las decisiones a nivel territorial, pero que además se articule y se fortalezcan de manera sinérgica en los diferentes espacios de gobernanza diseñados en el país a nivel local, regional y nacional.
- ▶ **Estrategia a largo plazo:** la trazabilidad de la gobernanza debe de ir unida con la construcción de una estrategia a largo plazo en un CTDR; que si bien es cierto se tienen PDRT en el mediano plazo; esto debe continuar y trascender los periodos de gobierno y establecer en cada cambio de gobierno vincular las estrategias y planes de los CTDR en el Plan Nacional de Desarrollo (PND); para eso se debe de reforzar la apropiación sentadas desde las bases.
- ▶ **Reforzar la autonomía de los CTDR:** se observa una gran labor deliberativa de los Consejos para avalar las propuestas de proyectos que se presentan

a nivel territorial, sin embargo es necesario que su marco de acción se amplíe en búsqueda de alternativas o modalidades para gestionar y ejecutar recursos como, por ejemplo, financieros tanto para su gestión como sus proyectos y que se evalúen sus resultados más allá de las sesiones mensuales.

Es claro que dentro de las competencias del INDER, está apoyar la logística de las sesiones mensuales y la asamblea anual, traslados a actividades oficiales, pero las acciones operativas del día a día deben atenderse, sin recursos propios, el marco de acción de los consejos, con el pasar del tiempo, puede verse debilitado sobre todo porque en algunos casos una vez cerrada la sesión, termina la función de los miembros; así como en la autonomía de ejecución de proyectos.

► **Estrategias políticas para el cambio:** A pesar de que la Ley 9036 se aprueba en la administración Chinchilla (2010-2014) del partido Liberación Nacional; con el cambio de gobierno a la administración Solís (2014-2017) del partido de oposición Acción Ciudadana, se retoma y se asume de estrategia dentro del PND la puesta en marcha del Desarrollo Rural Territorial del país; lo cual permitió que se agilizará y se pusiera en marcha el modelo de gestión dando sus primeros resultados. De este modo, es importante que las acciones deben de continuar independientemente del gobierno que asuma la siguiente administración.

► **Superar la idea de que los CTDR son exclusivos del INDER:** trascender la visión de que la gobernanza territorial depende exclusivamente del INDER permite que las instituciones sientan responsabilidades sobre el accionar territorial; desde los proyectos de desarrollo hasta las diferentes acciones que presentan en un territorio, llámese educación, salud, cultura, entre otras.

► **Reforzar las capacidades en los territorios sobre el enfoque de Desarrollo Rural Territorial:** el proceso de sensibilización sobre la Ley 9036, se dio al inicio de la conformación de los CTDR; no debe acabar ahí, ya que se trata de crear una cultura sobre la puesta en marcha de un nuevo enfoque, lo cual requiere tiempo y recursos para alinear a los actores desde sus espacios de acción y crear una visión común y estratégica del desarrollo rural territorial.

► **Reforzar los vínculos con el sector privado:** si bien es cierto se ha tendido a ampliar la participación

de la sociedad civil y algunas organizaciones privadas como Asociaciones de Desarrollo, Comités Agrícolas Cantonales, Asociaciones de Productores, entre otros, se deben buscar nuevas modalidades de alianzas con otras figuras jurídicas; como transnacionales, o empresas especializadas de nuevos sectores que amplíen la visión y la ejecución de proyectos integradores.

► **Realizar estudios de las mejores prácticas:** existe información limitada sobre la experiencia de los Consejos de Desarrollo Territorial, por lo que es conveniente que la información se sistematice y se revise de manera periódica las mejores prácticas para aprender y fundamentar nuevas propuestas.

---

## NOTAS

1 Se plantea una nueva ruralidad como necesidad de aumentar la producción, productividad y seguridad alimentaria para el combate a la pobreza y la búsqueda de equidad, la preservación del territorio y el rescate de los valores culturales; un desarrollo de una nueva cultura agrícola y rural que permita la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales. IICA (2000).

2 Un asentamiento campesino son tierras adquiridas por el IDA para ser asignadas a pequeños agricultores, a quienes se les proporciona infraestructura básica (caminos, instalaciones comunales, agua, electricidad y facilidades para su organización y capacitación), y otros servicios para el desarrollo y legalización de la tenencia de la tierra por medio de un proceso de titulación (XI Congreso Nacional Agronómico, 1999).

3 EXPIDER fue una experiencia piloto de Desarrollo Rural Local, financiada por la Cooperación Española.

4 Procedimiento disponible en: [www.inder.go.cr/territorios\\_inder/documentos/ProcedimientoMetodologicoConstitucionCTDR.html](http://www.inder.go.cr/territorios_inder/documentos/ProcedimientoMetodologicoConstitucionCTDR.html)

5 Reglamento, elaborado antes de la conformación de los COREDES en cada una de las regiones, esta es una iniciativa desde el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) que responde al Decreto Ejecutivo N° 39453-MP-PLAN de 14 de octubre de 2015.

6 Instrumento que tiene como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas institucionales, orientado a la programación presupuestaria anual en el cual las instituciones del Estado definen los objetivos, programas, proyectos, indica-

dores y metas que deberán ejecutar en el corto y mediano plazo, definiendo los recursos financieros necesarios para obtener los resultados esperados. MIDEPLAN (2015).

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencias Europeas de Desarrollo Regional, “La gouvernance regionale”, [www.eurada.org/site/files/Governance/GouvernanceF.pdf](http://www.eurada.org/site/files/Governance/GouvernanceF.pdf).
- Costamagna, P. (2007). Las organizaciones del territorio. Cambios para fortalecer el Desarrollo Territorial. Diciembre 28, 2015, de Biblioteca Asocam. Recuperado de [www.asocam.org/biblioteca/files/](http://www.asocam.org/biblioteca/files/)
- Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento (2004). Agencias de Desarrollo Local. Casos de Análisis. Argentina: CIPPEC.
- De la Reza, A (2017). Relaciones intersectoriales Público-Privadas en Gobiernos subnacionales.
- Módulo V: Desarrollo Competitivo e Integración Intersectorial Público-Privado Unidades 1 y 2 Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto de Desarrollo Territorial. (2016). Conversamos sobre la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015 -2030. Costa Rica: INDER. Recuperado de [www.inder.go.cr/acerca\\_del\\_inder/politicas\\_publicas/documentos/revista\\_popular\\_pdr.html#page/1](http://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/revista_popular_pdr.html#page/1)
- Programa Tejiendo Desarrollo (2014). Recuperado de: [www.inder.go.cr/TejiendoDesarrollo.pdf](http://www.inder.go.cr/TejiendoDesarrollo.pdf)
- Ley No. 6735. Ley del Instituto de Desarrollo Agrario. Publicada en La Gaceta Diario Oficial. No. 71 de 15 de abril de 1982.
- Ley No. 9036. Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 103, el 29 de mayo de 2012. Costa Rica.
- Reglamento N° 36004-PLAN. Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Publicada en La Gaceta Diario Oficial No 101, el 26 de mayo del 2010.
- Rosales, M. (2016). Relaciones intersectoriales Público-Privadas en Gobiernos subnacionales. 11° Edición. Estados Unidos: BID.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. (2016). Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015 -2030. Costa Rica: SEPSA.
- Vagas, O. (2014). Taller Internacional Balance y Perspectivas de las políticas de desarrollo rural territorial: La experiencia del PIDERAL/AECID/IICA. Recuperado de [argus.iica.ac.cr/Esp/Programas/Territorios/Documents/Pideral2014/](http://argus.iica.ac.cr/Esp/Programas/Territorios/Documents/Pideral2014/)
- Avila, G. (2013). Desarrollo rural en Costa Rica: Cuatro Décadas después, 1980 al 2012. Revista UNA. Recuperado de [www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/](http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/)
- Mora J. (2004). Política Agraria y Desarrollo Rural en Costa Rica, elementos para su definición en el nuevo entorno internacional. Recuperado de [www.mag.go.cr/rev\\_agr/v29n01\\_101.pdf](http://www.mag.go.cr/rev_agr/v29n01_101.pdf)
- O. Solinas (1999). XI Congreso Nacional Agronómico. Recuperado de [www.mag.go.cr/congreso\\_agronomico](http://www.mag.go.cr/congreso_agronomico)
- IICA. 2000 El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad. “Nueva Ruralidad”. Serie documentos conceptuales 2000-01. Panamá. IICA Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. 35 p.
- Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, Inder (2016), Informe de resultados de la gestión de siete CTDR.



# EL MILAGRO DE SAN MARTÍN

## Y LA CONSTRUCCIÓN DEL “VALOR JUSTO”

### EN LAS CADENAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO



ANKE KAULARD

*Especialista en Ciencias Regionales de América Latina de la Universidad de Colonia (Alemania). Asociada de Mesopartner y Gerente de la consultora KauCO S.A.C. Realiza consultoría principalmente en metodologías de capacitación y facilitación para el desarrollo local sostenible, con enfoque en zonas rurales.*

Los programas de desarrollo alternativo al cultivo de la coca en la región de San Martín (Perú) se han denominado como el “milagro de San Martín”. De este modo, un *commodity* como el cacao se presenta aparentemente a los productores como una alter-nativa real a la coca.

La relevancia otorgada a este caso se manifiesta también en la amplia literatura evaluadora y prescriptiva que existe sobre el supuesto “milagro”, principalmente por la organización estatal peruana DEVIDA<sup>1</sup>, organizaciones multilaterales y agencias de cooperación internacional. Estas instituciones promocionan a la región de San Martín como un modelo de desarrollo alternativo sostenible para otras regiones del Perú y de la Región Andina. Las cifras de las provincias de

**Tabla 1: Producción de coca y cacao en provincias de la región de San Martín, Perú**

| PROVINCIA<br>(CAITAL)        | PRODUCCIÓN DE COCA HA.<br>1998 | PRODUCCIÓN DE COCA HA.<br>2012 | PRODUCCIÓN DE COCA HA.<br>2015 | PRODUCCIÓN DE CACAO EN HA<br>COSECHADAS 2014 |
|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--|
| TOCACHE (TOCACHE)            | 18.000                         | 1.040                          | 192                            | 12.732                                       |
| MARISCAL CÁCERES<br>(JUANJU) | 1.736                          | 198                            | 119                            | 9.579  |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INEI, DEVIDA, DRASAM.

la región demuestran que el cultivo de la coca bajó sustantivamente, y a la vez, el nivel del cultivo del cacao aumentó, como se aprecia en la tabla 1. San Martín es la región que más cacao produce en Perú, con un aumento de la producción de cacao en hectáreas cosechadas de 40,500 ha. en 2014 a 45,800 ha. en 2015, lo cual significa una variación del 13% y una participación del 38% en el mercado nacional.

Según las evaluaciones de impacto de la política de desarrollo alternativo, una parte del éxito se debe a la promoción de las cadenas de valor del comercio justo del cacao y café. ¿La transformación productiva marcó entonces el éxito de la política?

Surge la pregunta hasta qué punto y, si fuese así, por qué funcionó el modelo en este territorio más que en otras zonas vecinas; como por ejemplo en la región Huánuco que ha tenido una política muy similar de sustitución de la coca mediante el cacao y otros productos alternativos, promovida por el Estado y las agencias de cooperación internacional<sup>2</sup>.

Se ha realizado un trabajo interesante con enfoque histórico sobre las bases del “milagro de San Martín” que debemos tomar en cuenta y que sustenta que el trabajo “... a partir de una mirada de la sociología histórica [...] propone que el principal factor que permitió la transformación de la anteriormente convulsionada región en el actual ‘milagro de San Martín’ fue la progresiva construcción del Estado en la región con énfasis en el restablecimiento del control territorial” (Manrique, 2015).

Así pues, existen otros factores que se deben investigar, y entre ellos, la mirada hacia los gobiernos subnacionales es clave. Por ejemplo, la gestión del Gobierno Regional de San Martín durante dos periodos (2007-2014), liderado por el movimiento verde “Nueva Amazonía”, con apoyo de organismos de la Cooperación Internacional, ha aportado sustancialmente a la implementación del enfoque de cadenas de productos alternativos en el territorio. Existen

sistematizaciones de la experiencia que indican que la reorganización y modernización de esta institución ha creado un marco favorable para el fomento del desarrollo alternativo (Molina y Arguedas, 2015), lo cual no ha sido el caso en la región vecina de Huánuco.

Para incluir más factores que pueden contribuir u obstaculizar los modelos de desarrollo alternativo territorial, recurrimos a los textos de Jörg Meyer-Stamer y sus colegas investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo, que proporcionaron una contribución importante al debate con el desarrollo del enfoque sistémico de la competitividad territorial (Eßer, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1996). Este enfoque, ubicado conceptualmente en el nuevo institucionalismo económico, introduce aparte de los niveles *macro* y *micro*, los niveles meso y *meta* al debate de la gobernanza y competitividad territorial.

Consideramos que los factores a nivel *meta*, donde se observa la capacidad de integración y formulación de visiones y estrategias de la sociedad, la construcción de capital social y una “narrativa común”, han sido poco investigados; por lo cual no se puede afirmar si contribuyen o no al éxito de una política de cadenas de valor de desarrollo alternativo.

El mercado, las instituciones, el Estado y la historia importan, pero quizá hay que mirar aún más allá para entender los patrones emergentes y los fenómenos contradictorios de esta región compleja, tomando en consideración el nivel meta. Como hemos visto, el supuesto “milagro de San Martín” es una de las narrativas importantes expuestas en esta región. En la revisión de informes, literatura y desde nuestro trabajo empírico vinculado a este tema, llamó la atención la emergencia (¿o construcción?) de una narrativa ligada al “milagro”, que a continuación llamaremos el “valor justo” en las cadenas de cacao y café. Una breve incursión en la literatura vinculada a las cadenas de valor globales, nos muestra que

con el nacimiento del término “cadenas de valor” desarrollado por Michael Porter (1985), el agregar valor toma un rol importante en las investigaciones y la literatura en este campo. Porter transformó la economía de la organización industrial en una explicación más favorable al negocio de la ventaja competitiva empresarial y territorial, mediante la agregación competitiva de valor. “Por tanto, se trata de un enfoque explicativo del éxito en el mercado de un grupo de empresas, regiones o países” (Cárdenas, Zevallos y Orccottoma, 2011).

Posteriormente, desafiados por los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, los encargados de formular políticas de desarrollo económico se volcaron hacia la prestación de servicios empresariales específicos y la facilitación de entornos favorables más amplios que pudieran hacer que los mercados funcionaran mejor para los más pobres (Poole, 2012).

En la última década, y como resultado de la convergencia de estas tendencias, las cadenas de valor se han convertido en el discurso dominante de muchos gobiernos, donantes internacionales, ONGs y centros de investigación sobre los mercados rurales en las economías en desarrollo (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005). En este contexto, Porter agregó a su enfoque de cadenas de valor la “creación del valor compartido”. Según el autor, “el valor compartido no es responsabilidad social, filantropía o sostenibilidad, sino un nuevo camino para las empresas para lograr éxito económico.” (Porter y Kramer, 2011). Se entiende el valor compartido como una estrategia de gestión en la cual las empresas encuentran oportunidades de negocios en problemas sociales.

Porter sostiene que la economía tiene el poder de escala para crear un cambio real de problemas sociales de gran importancia y trascendencia. Las cadenas de valor vinculadas al comercio justo constituyen una corriente más reciente. En el campo de la economía ética se encuentran libros y artículos sobre el comercio justo como ideología que son el tema principal de diferentes investigaciones (Easterley, 2007); (Moore, 2004); (Rice, 2001); (Arnould, Plastina y Ball, 2008). Arnould et al sustentan que la narrativa sobre la contribución del comercio justo a construir “un mundo mejor” a través

de la desintermediación de mercados no puede ser cínicamente descartado.

La idea del comercio justo es un tema que se puede analizar desde la demanda, en el surgimiento de grupos que fomentan este estilo de vida en los países considerados como del “primer mundo”. Sin embargo, en nuestro trabajo de investigación nos interesa especialmente cómo esta narrativa se materializa en el territorio. Se analiza si un discurso compartido común lleva a la construcción de *capital social* de los actores del territorio y si esto puede tener un impacto en la reducción de la desigualdad.

En este contexto, en la literatura sobre las cadenas de valor en territorios africanos, se encontró la hipótesis que las cadenas de valor tienen un potencial de restaurar el capital social y proveer una base para la acción colectiva y para limitar la búsqueda de rentas (Dudwick y Srinivasan, 2013). Esto vendría especialmente al caso en regiones de post-conflicto cuando el sector privado aún es débil. Se supone que las cadenas de valor ayudarían a reconstruir las relaciones y conexiones entre las empresas y productores, además de construir capacidades. Tomando en consideración estas reflexiones, nuestra pregunta fundamental de investigación es: “¿Cuándo, cómo y hasta qué

punto la construcción de una narrativa compartida sobre Cadenas de Valor de comercio justo genera la percepción de equidad en territorios de reconversión productiva?

Asimismo, ¿cómo se define y mide la “equidad”, la “justicia”, o el “éxito” en las cadenas de valor de desarrollo alternativo más allá de la transformación productiva de la coca al cacao o café? ¿Los productores y productoras han mejorado su calidad de vida después de estas intervenciones? La comunidad académica está buscando nuevas formas de medir la “justicia” o “equidad”, más allá de la medición del coeficiente GINI que mide la desigualdad en los ingresos. Factores no económicos, como la equidad política, social y jurídica, juegan un rol cada vez más importante en el análisis. En las ciencias sociales existen aún complicaciones metodológicas y empíricas para medir la desigualdad multidimensional, entrelazada y frecuentemente superpuesta. Por ejemplo, mayormente existen mediciones a

**“EL VALOR COMPARTIDO NO ES RESPONSABILIDAD SOCIAL, FILANTROPÍA O SOSTENIBILIDAD, SINO UN NUEVO CAMINO PARA LAS EMPRESAS PARA LOGRAR ÉXITO ECONÓMICO.”**



nivel de los países y pocos datos están disponibles a nivel de las regiones. Cabe destacar que existe una propuesta de un grupo de investigadores peruanos para realizar una medición del Índice de Desarrollo Sostenible (IDS), basado en variables, sub-variables e indicadores de las dimensiones económica, social, ambiental e institucional del Sistema Territorial peruano. Actualmente, se cuenta con un informe del IDS a nivel nacional (Ventura y Dejo, 2017). Con el apoyo del Gobierno Regional y los Gobiernos Locales se podría aplicar esta herramienta a nivel regional.

Volviendo al caso de estudio, en San Martín, factores más allá de lo económico influyeron en la decisión de los productores de cultivar el cacao en vez de la coca, ya que los ingresos de la mayoría de productores no han aumentado sustancialmente con la sustitución de cultivos. En este contexto, existe un análisis de la provincia de Tocache de San Martín que afirma que “tan trascendente cambio, no ha afectado los beneficios que reciben los productores de esta zona ya que [...] a pesar de que se redujo a la mitad la superficie cosechada de hoja de coca [...], el Valor Bruto de la Producción Agraria (VBPA) no varió significativamente.” (O’Brian, Año 2, No. 3). Pese a todo, en zonas de post-conflicto la narrativa común de un producto “justo” como el cacao, han restituido la auto-confianza y la dignidad de los y las productores/as que antes vivían en condiciones de ilegalidad e invisibilidad. A través de la producción de productos lícitos, se crea también la oportunidad de acceder a servicios formales. Se pone

en relieve una nueva distribución de la riqueza y la inclusión de grupos en desventaja.

Una sistematización reciente demuestra que las mujeres cacaoteras fomentadas por el Programa de Desarrollo Alternativo en San Martín y otras regiones pudieron mejorar su auto-estima a través de la participación en redes y actividades, lo cual las empoderó. Los autores afirman que “crear un nosotros, un colectivo supone visibilizarse como un grupo organizado, constituir una red de emprendedoras-productoras o la red de regidoras: crear una “comunidad imaginada” como referente identitario. (Cárdenas, Zevallos y Orccottoma, 2011).

Factores de migración y arraigo cultural juegan otro rol importante. La zona cocalera de Huánuco tiene habitantes de zonas andinas con menor incidencia de etnias amazónicas como las Amuesha, Ashaninka, Cashibo y Shipibo, concentrados en solo una provincia. A comparación, en la región San Martín se tiene una mayor población de etnias amazónicas, como la cultura Awajún, Lamas y Chayahuita<sup>3</sup>. Por otro lado, se tiene a pobladores de olas migratorias antiguas desde la costa o sierra que tienen un fuerte arraigo en San Martín y se consideran como “amazónicos”. Habría que analizar a más profundidad si la cultura amazónica es menos “path-dependent” que la cultura andina en cuanto a la sustitución de la coca por productos alternativos. Una hipótesis nuestra es que la reconversión productiva de la coca al cacao se pudo dar más fácilmente en San Martín, porque el cacao está más arraigado en la cultura amazónica que en la andina.

Recién estamos al inicio de establecer la metodología y casos comparativos para la recolección de datos cuantitativos y cualitativos en la región San Martín que permitirá corroborar o no las hipótesis establecidas. Se compararán las narrativas de las cadenas de valor de comercio justo en San Martín con los casos de la región Amazonas donde hay una incidencia mayor de comunidades indígenas Awajún<sup>4</sup>, así como con el caso de la región Huánuco. A pesar de que ha habido muchos avances en el desarrollo alternativo en San Martín, un hecho reciente hace cuestionar la sostenibilidad de la política de reconversión productiva. En las últimas elecciones ganó un candidato del partido *Fuerza Popular* vinculado al Fujimorismo. Queda por esperar si las bases institucionales y/o la narrativa compartida han sido suficientemente resilientes para permitir una política continua de desarrollo alternativo. No obstante, se constata que instancias

de concertación público-privada como la mesa del cacao han sido desactivadas, posiblemente también dependiendo del retiro gradual de la cooperación estadounidense del escenario.

Queda por demostrar si la narrativa común sobre el “milagro de San Martín” y las cadenas de valor alternativas están en peligro de caerse.

---

## NOTAS

1 Véase DEVIDA (2016), Lucha contra las drogas. Modelo Perú. Lima

2 Cabe destacar que “la Cooperación Internacional” no es un bloque monolítico y a pesar de los recientes esfuerzos de una mejor coordinación entre los organismos internacionales, las estrategias e intereses varían. En el departamento de Amazonas, con incidencia del narcotráfico, se encuentran programas de la Cooperación Alemana, ONGs de origen italiano y suizo, y en las zonas de alta incidencia de narcotráfico del Huallaga y Bajo Mayo encontramos más incidencia de USAID estadounidense y los programas de las Naciones Unidas.

3 Fuente: INEI - II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007.

4 Mayor información se encuentra en el informe de evaluación intermedia del proyecto Tajimat – Inclusión Económica del Pueblo Awajún a través de las Cadenas de Valor de Cacao y Plátano en la Región Amazonas, financiado por el BID-FOMIN (Kaulard, 2015).

## BIBLIOGRAFÍA

- Arnould, E. J., Plastina, A. y Ball, D. (2008). Does Fair Trade Deliver on Its Core Value Proposition? Effects on Income, Educational Attainment, and Health in Three Countries. *Journal of Public Policy & Marketing*, 1-61.
- Cárdenas, N., Zevallos, A. y Orccottoma, J. (2011). Promoviendo confianza, impulsando redes, fomentando competitividad empresarial”: La Red Nacional de Promoción de la Mujer y Proyecto de Desarrollo Alternativo. Lima.
- DEVIDA. (2016). Lucha contra las drogas. Modelo Perú. Lima.
- Dudwick, N. y Srinivasan, R. (2013). Creating Jobs in Africa’s Fragile States. World Bank.
- Easterley, W. (2007). The Ideology of Development. *Foreign Affairs*; vol. 161, 30-35.

- Eßer, K., Hillebrand, W., Messner, D., y Meyer-Stamer, J. (1996). Systemic competitiveness. Milestones in a process on innovation, change and development.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005 (12)). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 78-104.
- Gibbon y Ponte. (2005). *Trading Down: Africa, Value Chains and the Global Economy*. Philadelphia.
- Kaulard, A. (2015). Evaluación Intermedia del Proyecto Tajimat. Lima: BID-FOMIN.
- Manrique, H. (2015). Las bases históricas del “Milagro de San Martín”: control territorial y estrategias estatales contra el narcotráfico y subversión (1980 - 1995). *Revista de Ciencia Política*, 6, segundo semestre, N°. 11, 33-51.
- MINAGRI/DEVIDA. (2012). Catálogo de cultivos del cacao de Peru. Lima.
- Molina, R. y Arguedas, C. (2015). Sistematización de la experiencia de modernización y reforma institucional del Gob. Regional de San Martín. Lima: GIZ.
- Moore, G. (2004). The Fair Trade Movement: Parameters, Issues and Future Research. *Journal of Business Ethics*, 53 (August), 73-86.
- Muñiz, R. P.-T. (2017). Cacao Amazonas Perú. Perú’s 10th Appellation of Origin. Muñiz IP, 003.
- O’Brian. (s.f.). Las primeras señales de la lucha. Narcotráfico y Gobernabilidad.
- Orr, A., Donovan, J. y Stoian, D. (2015). Smallholder Value Chains as Complex Adaptive Systems. A Conceptual Framework. Socioeconomic Discussion Paper Series - ICRISAT, Series Paper N° 36.
- Poole, N. (2012). Value Chains, Social Inclusion and Economic Development: Contrasting Theories and Realities.
- Porter, M. y Kramer. (2011). Creating Shared Value. Harvard Business Review.
- Rice, R. A. (2001). “Noble Goals and Challenging Terrain: Organic and Fair Trade Coffee Movements in the Global Marketplace”. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 14 (March), 39-66.
- Scott, G. J. (2016). Growing Money on Trees in Latin America: Growth Rates for Cocoa 1961-2013 and Their Implications for Industry. Lima.
- Skocpol, T. (1985). Bringing The State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En D. R. Peter Evans, *Bringing The State Back In* (págs. 3-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ventura, J. y Dejo, F. (2017). Perú: Índice de Desarrollo Sostenible. Reporte marzo 2017. Lima.
- Wallerstein, I. M. (2004). *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press.

# CONTEXTO INTERNACIONAL

## EL INSTITUTO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO LOCAL (IIDL). UNIVERSIDAD DE VALENCIA, ESPAÑA

El Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) es un centro de investigación y especialización teórica y práctica en desarrollo local, creado en la Universidad de Valencia en 2006, que desempeña tareas de investigación, capacitación y transferencia de conocimiento en la visión territorial y sostenible del desarrollo. El IIDL está organizado en grupos de investigación que son su principal fortaleza. Cada grupo tiene su propia dinámica de trabajo, y existen espacios de cooperación entre ellos, lo cual contribuye a fortalecer la acción del Instituto y su reconocimiento como una entidad de referencia en el desarrollo local y territorial. Desde febrero de 2012, el IIDL está dirigido por el profesor Dr. Noguera.

A lo largo de su trayectoria, el IIDL ha participado en varios proyectos competitivos de los programas de la Unión Europea, así como en convenios y contratos con entidades y organizaciones de los ámbitos público y privado. El ámbito geográfico de las acciones del IIDL cubre buena parte de países europeos y de América Latina, y tiene también presencia en Asia y África. Las temáticas de trabajo abarcan la ordenación del territorio, la planificación local de carácter estratégico, la innovación y movilidad urbana, la gestión de recursos hídricos, el comercio local, la cultura como elemento de desarrollo, la inclusión de colectivos desfavorecidos, la participación ciudadana, los conflictos urbanos y la nueva gobernanza, entre otros.

En el ámbito de la Ordenación del Territorio, el Instituto es un referente a nivel europeo, con la participación en consorcios internacionales de proyectos del Observatorio Territorial Europeo (ESPON) cofinanciados por la Dirección General de Política Regional y Urbana de la UE.

Por otra parte, el grupo de I+D de Innovación y Desarrollo Local (INNODES) se centra en aspectos relacionados con la geografía económica, ordenación del territorio y desarrollo regional. El objetivo



de investigación del grupo se centra en el análisis de los sistemas urbanos, los procesos de innovación en la industria y la planificación de servicios públicos.

El agua, su disponibilidad y gestión, es uno de los grandes retos globales de este siglo. Los riesgos de contaminación de los depósitos de agua, su agotamiento por sobreexplotación, o la gestión de los recursos hídricos son tema de investigación central del Grupo de Economía del Agua (GEDEA) en el IIDL, orientando su actividad investigadora hacia la optimización de tecnologías de tratamiento de aguas residuales, análisis de la eficiencia en la gestión de recursos hídricos, estudios de viabilidad económica y ambiental para proyectos, y diseño de indicadores de rentabilidad económica, social y ambiental asociados a propuestas de tipo tecnológico.

El grupo de investigación UDERVAL centra su trabajo en el desarrollo local y territorial, principalmente en zonas rurales, especialmente en los procesos de transformación socioeconómica, el papel de las nuevas actividades, el capital social y los actores en la gestión del territorio, así como las políticas de desarrollo rural. El grupo también trabaja sobre sistemas socio-productivos locales en áreas rurales, investigación que completa con el análisis de las

relaciones entre capital social y desarrollo territorial, y concretamente el papel de las redes sociales, los liderazgos y las élites y estructuras de poder en la dinámica socioeconómica de las zonas rurales.

El grupo SiCC “Spaces in Conflict and Crisis” se centra en el estudio de espacios en conflicto y en crisis, analizando los conflictos territoriales y ambientales y los movimientos de protesta, tanto en áreas urbanas como rurales, con el fin de proponer nuevas herramientas y estrategias para la gestión y gobernanza territorial; así como los espacios urbanos o rurales en crisis económica, social o demográfica, con el fin de ofrecer alternativas de gestión. Por su parte, el grupo de Investigación SESECO, centra su investigación en el análisis de los problemas sociales y en la planificación de servicios a la Comunidad, con la finalidad de presentar soluciones y alternativas que contribuyan a mejorar el bienestar de la población.

El grupo ECONCULT es una red de investigadores de distintas universidades y colaboradores externos dedicados al análisis de las relaciones entre cultura y desarrollo, los territorios creativos, la música, la economía de la lengua y los museos. La cultura es parte muy relevante en las estrategias de desarrollo local y cada vez más, municipios y territorios locales recurren a sus recursos culturales, muchas veces ignorados o descuidados, con el fin de impulsar o complementar el empleo y la actividad económica local, y para contribuir a generar un sentido de pertenencia e identidad local.

Otro tema de interés para el IIDL se refiere a la gobernanza local y el gobierno de los territorios. En este sentido, el grupo de investigación “Desarrollo Local Sostenible” dedica su atención al estudio de la gestión del territorio a escala local o regional, incluyendo la planificación del desarrollo territorial, el análisis de políticas públicas, las políticas de desarrollo regional y la geografía política regional.

La visión sistémica de lo local y el desarrollo de metodologías e instrumentos de intervención para

alcanzar un desarrollo local sostenible constituyen el objetivo del grupo de investigación LOCSUS, para el cual toma relevancia el análisis de los elementos que intervienen en el desarrollo sostenible de los territorios y las sociedades, el desarrollo de metodologías de planificación estratégica, el seguimiento y evaluación de políticas públicas (sistemas de indicadores) y la coordinación y la participación en los procesos de desarrollo local. Como complemento esencial de su intensa actividad investigadora, el IIDL es responsable de tres títulos oficiales de Máster (Máster de Gestión y Promoción del Desarrollo Local, Máster de Cooperación al Desarrollo y Máster de Gestión de Recursos Hídricos), y de un número de iniciativas de postgrado que acompañan a esta oferta. El programa de doctorado interuniversitario en “Desarrollo Local y Cooperación Internacional” constituye la cúspide del sistema de formación de postgrado del Instituto. La formación e investigación de postgrado es una parte esencial del funcionamiento del IIDL, al que proporcionan la posibilidad de transferir conocimiento procedente de las investigaciones y generar una escuela de doctorandos y titulados de máster.

**EL AGUA, SU DISPONIBILIDAD Y GESTIÓN, ES UNO DE LOS GRANDES RETOS GLOBALES DE ESTE SIGLO. LOS RIESGOS DE CONTAMINACIÓN DE LOS DEPÓSITOS DE AGUA, SU AGOTAMIENTO POR SOBREEXPLOTACIÓN, O LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS SON TEMA DE INVESTIGACIÓN CENTRAL DEL GRUPO DE ECONOMÍA DEL AGUA (GEDEA) EN EL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DESARROLLO LOCAL (IIDL)**

Más información sobre el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia a través de su página web: [www.iidl-valencia.es](http://www.iidl-valencia.es)



**JOAN NOGUERA TUR**

*Profesor Titular del área de Análisis Geográfico Regional del Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia y Director del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia (España) Desde 1994 participa en proyectos competitivos de diversos Programas de Investigación de la UE.*

Una agenda territorial para los  
objetivos de desarrollo sostenible



**XII** Manizales · Caldas · Colombia  
**Congreso  
Iberoamericano  
de Municipalistas**

MANIZALES · CALDAS · COLOMBIA - DEL 24 AL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2017

UNA AGENDA TERRITORIAL PARA  
LOS OBJETIVOS DE  
DESARROLLO SOSTENIBLE

## EVENTO DE LA UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS

El XII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, organizado por la Gobernación de Caldas (Colombia) la UIM y el PNUD, constituye el encuentro iberoamericano más relevante e influyente de municipalistas, autoridades locales (alcaldes/as, concejales/as), personal directivo y técnico de gobiernos locales, regionales y sus asociaciones, redes de cooperación, centros de formación, sector empresarial y de los socios y socias UIM.

En tan solo un año, la comunidad internacional ha adoptado tres ambiciosas agendas: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y; la nueva Agenda Urbana. Los gobiernos locales y regionales han demostrado ser fundamentales para la consecución de dichas agendas, sin embargo, es necesario redefinir su rol para poder asegurar la puesta en marcha de mecanismos de gobernanza y seguimiento tanto a nivel local y nacional como global.

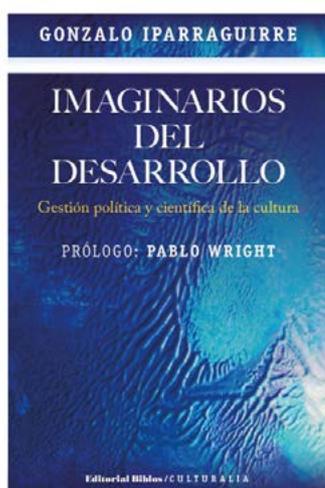
La XII edición de este Congreso, abordará los temas prioritarios de la agenda de los gobiernos locales y regionales, los cuales guiarán su acción durante los próximos años. Explorará y debatirá sobre los cambios estructurales que son necesarios plantear desde lo **Local** para el **Desarrollo Global Sostenible** a partir de una perspectiva diferente, abarcando nuevas formas inclusivas de gobernanza, cambios en los patrones de producción y consumo, protegiendo el planeta y garantizando que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Con el objetivo de brindar a la comunidad municipalista iberoamericana (gobiernos locales, regionales, universidades y empresas locales) la oportunidad de debatir, reflexionar e intercambiar experiencias sobre las principales dinámicas sociales, medioambientales y económicas que tienen un impacto claro en la mejora de los procesos de desarrollo sostenible y de gobernanza local, en línea con los ODS.

# PUBLICACIONES Y EVENTOS

## PUBLICACIONES

**Imaginarios del Desarrollo.  
Gestión política y científica de la  
cultura por Gonzalo Iparraguirre**



Busca la comprensión de los imaginarios sociales sobre el “desarrollo” de diversos grupos sociales y su intrínseca articulación con los ritmos de vida, a través del conocimiento antropológico sobre la dinámica sociocultural y productiva de un territorio, principalmente en su dimensión simbólica, como insumo para políticas públicas de planificación, prospectiva e intervención en el territorio sobre el desarrollo territorial del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, particularmente en el distrito de Tornquist, a partir de tres casos de estudio complementarios, sistematizados en base al trabajo de campo entre los años 2006 y 2014: patrimonio cultural, turismo rural y producción agropecuaria.

Descargar pdf en [www.academia.edu](http://www.academia.edu)

## EVENTOS INTERNACIONALES

**CEPAL**  
**IV Jornadas de  
Planificación-Territorios  
y ciudades sostenibles:  
desafíos para la investigación  
y la planificación.**

En el marco de las actividades asociadas a la XV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe y la XVI Reunión del Consejo Regional de Planificación (CRP) del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), se han organizado las IV Jornadas de Planificación bajo el título Territorios y ciudades sostenibles: desafíos para la investigación y la planificación.

Lima, Perú, el 13 de octubre del 2017  
[www.cepal.org/es/eventos/iv-jornadas-planificacion-territorios-ciudades-sostenibles-desafios-la-investigacion-la](http://www.cepal.org/es/eventos/iv-jornadas-planificacion-territorios-ciudades-sostenibles-desafios-la-investigacion-la)



## **VI Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local**

Presentación de trabajos de investigación, que serán comentados y discutidos por los participantes. Realización del “Taller sobre los Desafíos de la Financiación Local”

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina,  
18 al 19 de septiembre de 2017  
[www.cepal.org/es/eventos/vi-jornadas-iberoamericanas-financiacion-local](http://www.cepal.org/es/eventos/vi-jornadas-iberoamericanas-financiacion-local)



### COORDINA

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS

## Foro Mundial de Desarrollo Económico Local (DEL)

Este evento promueve un diálogo y comparte experiencias internacionales sobre el Desarrollo Económico Local (DEL), en el cual se ofrece la oportunidad de transformar una alianza global de actores que participan en alianzas concretas a nivel nacional y local.

Como preparación a este Foro Mundial, se llevó a cabo el 2º Foro Regional de Desarrollo Económico Local celebrado en Tiquipaya, Bolivia con la finalidad de potenciar el debate político y una visión compartida sobre el DEL.

**Praia, Cabo Verde**  
**17 al 20 de octubre de 2017**  
[www.ledworldforum.org](http://www.ledworldforum.org)



### CURSO EN LÍNEA

## Curso de Gestión de Proyectos de Desarrollo



Este curso en modalidad en línea, que se llevará a cabo por el BID en asociación con el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional, trata acerca de cómo enfrentar los retos de las instituciones públicas, organismos no gubernamentales, agencias de desarrollo y otros actores que promueven el desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe; y acerca de cómo transformar propuestas en realidades concretas que mejoren el bienestar de la sociedad y logren que estos resultados se obtengan dentro del tiempo y los recursos disponibles.

**Desde el 28 de septiembre del 2017**  
[www.cursos.iadb.org](http://www.cursos.iadb.org)

# Desarrollo y Territorio



**RedDete**

Red de Desarrollo Territorial de  
América Latina y El Caribe