

¿Qué queda en el territorio?

Capacidades, relaciones y gobernanza más allá de los proyectos

Roberto Di Meglioⁱ

Las políticas de desarrollo territorial se concretan con frecuencia a través de programas y proyectos que, por definición, tienen recursos y tiempos limitados. Su contribución más profunda, sin embargo, puede encontrarse en aquello que son capaces de construir más allá de sus resultados inmediatos: organizaciones, competencias, relaciones de confianza y mecanismos de gobernanza que aumentan la capacidad del territorio para afrontar nuevos desafíos.

En muchos territorios se suceden proyectos, programas, fondos, consultorías y experiencias piloto. Algunos alcanzan buenos resultados, forman personas, crean empleos, apoyan empresas o generan nuevas iniciativas. Pero cuando termina la financiación y se cierra el proyecto, aparece una pregunta menos frecuente y quizás más importante: ¿Qué queda en el territorio?

No se trata solamente de saber cuántas actividades se o cuántas personas participaron. La cuestión es otra: ¿el territorio es ahora más capaz de organizarse, identificar sus necesidades, movilizar recursos y responder colectivamente a nuevos desafíos? Esta diferencia separa, en buena medida, la ejecución de un proyecto de la construcción de capacidad territorial.

Los proyectos terminan. Las capacidades pueden permanecer

Un proyecto tiene necesariamente un inicio y un final. Dispone de recursos, objetivos, indicadores y plazos. Y está bien que así sea. El problema aparece cuando frente a cada nuevo desafío se requiere comenzar nuevamente desde cero: crear otra mesa de coordinación, contratar nuevos técnicos, identificar nuevamente a los actores, reconstruir relaciones y esperar el próximo financiamiento. En ese caso, los proyectos pasan por el territorio, pero dejan poco detrás de ellos.

Construir una infraestructura comunitaria o territorial permanente significa algo diferente. No me refiero necesariamente a edificios ni tampoco a crear una nueva institución formal. Esa infraestructura puede estar constituida por organizaciones, competencias, relaciones de confianza, espacios de gobernanza, conocimiento acumulado y capacidad para actuar conjuntamente. Por eso puede adoptar formas institucionales muy diferentes.

Una cooperativa social en Italia, otra en Francia con un Polo Territorial y una agencia de desarrollo en Argentina o Colombia parecen, a primera vista, organizaciones

difícilmente comparables. Sin embargo, pueden cumplir una función territorial semejante: acumular capacidades que permanecen cuando los proyectos terminan.

Una cooperativa que se convierte en capacidad del territorio

[Cascina Biblioteca](#), cooperativa social de Milán, constituye un ejemplo interesante. A lo largo del tiempo ha desarrollado actividades y proyectos diferentes relacionados con la inserción laboral de personas vulnerables, los servicios sociales, la agricultura, el medio ambiente y la comunidad. Pero su principal aportación al territorio no puede medirse simplemente sumando esos proyectos. Lo que se ha ido construyendo es una organización capaz de conservar y desarrollar competencias profesionales, generar actividades económicas, conocer las fragilidades sociales, establecer relaciones con las administraciones públicas y otras organizaciones y crear oportunidades de inclusión. Los proyectos cambian. La capacidad de intervenir permanece. Y esa capacidad acumulada permite responder también a problemas que no podían haber sido previstos cuando comenzaron los primeros proyectos. La organización se convierte así, progresivamente, en parte de la infraestructura social del territorio.

NOLA: cuando la cooperación se convierte en infraestructura

Otro ejemplo, con una configuración institucional diferente, se encuentra en el noroeste de Loire-Atlantique, en Francia. La dinámica que hoy articulan la Coopérative IDEAL y el Pôle Territorial de Coopération Économique NOLA (PTCE NOLA)¹ tiene sus raíces en iniciativas locales surgidas hace varias décadas frente al desempleo. La creación de IDEAL en 1994 permitió consolidar organizaciones existentes y mutualizar recursos humanos, financieros y logísticos; desde 2014, la cooperativa alberga y anima el PTCE NOLA. Hoy este articula actores muy diversos —organizaciones de la economía social y solidaria, empresas de inserción, asociaciones, administraciones locales, investigación y ciudadanía— principalmente alrededor de la economía circular y la alimentación/agroecología.

Lo particularmente interesante no es un proyecto específico, sino la capacidad de cooperación que se ha ido acumulando en el territorio. IDEAL mutualiza servicios, formación y animación territorial, mientras NOLA crea espacios donde los actores pueden desarrollar conjuntamente nuevas iniciativas y compartir recursos. Después de décadas de cooperación, lo que permanece no son solamente las actividades realizadas, sino una red de relaciones, conocimientos, servicios compartidos, lugares de encuentro y mecanismos de coordinación. En este sentido, NOLA muestra con especial claridad que una infraestructura territorial puede ser también la capacidad estable de cooperar: no sustituye a las organizaciones existentes, sino que aumenta su capacidad de actuar juntas.

¹ Caso de estudio disponible en francés [aquí](#)

Rafaela: cuando termina el proyecto, pero no termina el proceso

Un ejemplo institucionalmente muy diferente puede encontrarse en Rafaela, Argentina. La Agencia de Desarrollo e Innovación de Rafaela, [ACDICAR](#), nació en 2006 como resultado de la colaboración entre instituciones públicas y privadas y comenzó desarrollando, entre otras iniciativas, un proyecto BID-FOMIN destinado a cadenas productivas y al fortalecimiento del ecosistema institucional de innovación. Lo interesante para nuestra reflexión no es solamente lo que hizo aquel proyecto. Es lo que ocurrió después.

ACDICAR continuó funcionando, participó posteriormente en la planificación estratégica de Rafaela, contribuyó a la creación de redes de ciencia, tecnología e innovación y sigue articulando instituciones y empresas del territorio. El financiamiento externo permitió realizar determinadas actividades, pero también contribuyó a consolidar algo más importante: una capacidad institucional que el territorio pudo seguir utilizando. Aquí aparece una diferencia fundamental. Un proyecto puede llevar recursos a un territorio. Una infraestructura territorial permite que ese territorio sea progresivamente más capaz de movilizar recursos, conocimientos y actores por sí mismo.

Arauca: la confianza también es infraestructura

El caso de APRODEL, la Agencia Promotora de Desarrollo Económico Regional situada en Tame, Colombia, permite añadir otra dimensión. Desde 2008 trabaja en el departamento de Arauca fortaleciendo cadenas productivas. Pero la propia [Red ADELCO](#) describe su función de una manera especialmente significativa: “contribuir a crear una red de confianza y cooperación entre los diferentes actores económicos del territorio”. Esta formulación merece atención. Estamos acostumbrados a considerar como resultados del desarrollo una carretera, una empresa creada, empleos generados o una determinada inversión. Es más difícil medir una relación de confianza. Sin embargo, un territorio donde productores, administraciones, organizaciones sociales, empresas y otros actores han aprendido a trabajar conjuntamente dispone de un recurso que puede resultar decisivo cuando aparece un nuevo problema. La confianza también es infraestructura. No aparece fácilmente en un balance económico, pero reduce la fragmentación, facilita la cooperación y aumenta la capacidad colectiva para actuar.

Cuando también las infraestructuras territoriales se ponen en red

Existe incluso un nivel adicional. Las agencias locales pueden crear capacidades dentro de sus territorios, pero cuando se conectan entre ellas generan también conocimiento, intercambio y capacidad de representación a una escala mayor. En Colombia, Red ADELCO articula agencias de distintos territorios con experiencias y especializaciones muy diferentes. En Argentina, [FADELRA](#) busca consolidar una red nacional de agencias locales y regionales y promover un ecosistema federal de desarrollo territorial. La infraestructura deja entonces de ser solamente local. Se produce una circulación de

aprendizajes entre territorios: experiencias desarrolladas en un lugar pueden ayudar a otros, se construyen agendas comunes y las capacidades no dependen exclusivamente de individuos o proyectos aislados.

No existe un único modelo institucional

Estos ejemplos no sugieren que todos los territorios necesiten una agencia de desarrollo, ni que una cooperativa social deba asumir funciones propias de una institución pública. La lección es precisamente la contraria. Instituciones muy diferentes pueden contribuir a producir un mismo resultado: aumentar la capacidad de un territorio para actuar colectivamente. Lo importante no es reproducir una determinada forma institucional, sino preguntarse qué capacidades se están construyendo.

¿Permanecen las competencias cuando termina el proyecto?

¿Permanecen las relaciones entre los actores?

¿Existen espacios donde puedan seguir tomando decisiones conjuntamente?

¿Se ha creado una organización capaz de impulsar nuevas iniciativas?

¿El territorio depende del próximo proyecto o está mejor preparado para construir su próximo paso?

Naturalmente, ninguna infraestructura territorial es permanente por definición. Una agencia puede desaparecer, una cooperativa puede debilitarse y una red puede convertirse en una estructura vacía. La continuidad exige legitimidad, recursos, gobernanza, renovación de las personas y capacidad para adaptarse. Pero precisamente por eso la sostenibilidad debería comenzar a pensarse desde el diseño mismo de las políticas y los proyectos, y no durante sus últimos meses.

Cambiar también la manera de evaluar

Quizás necesitamos entonces introducir una pregunta diferente en la evaluación de las políticas de desarrollo. Además de medir cuánto dinero se ejecutó, cuántas empresas fueron apoyadas, cuántas personas participaron o cuántos empleos se generaron, deberíamos preguntarnos: ¿qué capacidad colectiva existirá en este territorio dentro de cinco años gracias a lo que estamos haciendo hoy?

Esto implica pasar de una lógica centrada exclusivamente en los resultados del proyecto a otra preocupada también por el patrimonio territorial que ese proyecto contribuye a generar. Un patrimonio compuesto, al menos, por competencias, organizaciones, relaciones, confianza y mecanismos de gobernanza. Tal vez ahí se encuentre una de las diferencias fundamentales entre ejecutar proyectos y hacer desarrollo local. Porque el verdadero éxito de un proyecto no debería medirse únicamente por lo que consigue

mientras dispone de recursos. Debería medirse también por lo que el territorio es capaz de seguir haciendo cuando el proyecto ya no está.

RDM, setiembre 2026

Para más artículos de RDM ver en Facebook y LinkedIn: #ArticleSSE_RD

ⁱ Economista y consultor internacional especializado en Economía Social y Solidaria (ESS) y Desarrollo Económico Local (DEL). Cuenta con más de treinta años de experiencia en la Organización Internacional del Trabajo, donde desempeñó funciones senior en programas de DEL y ESS en Europa, América Latina y África. Es miembro del United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (UNTFSSSE), del Comité Científico de CIRIEC International, del Comité Científico de la revista *Otra Economía*, y de la Red DETE (Red Iberoamericana de Desarrollo Territorial). Preside el Comité Científico del Foro Mundial de Desarrollo Económico Local y forma parte del Comité Organizador del Foro Social Mundial de las Economías Transformadoras 2027. Es socio y asesor de la cooperativa social italiana Cascina Biblioteca. Miembro del Comité Científico del Global Social Economy Forum (GSEF).