

CAMBIO DE PERSPECTIVA. POR UNA TEORÍA CONTRACTUALISTA DEL DESARROLLO LOCAL.



JULIÁN ZAPATA VIDAL

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de San Martín.

Investigador de la teoría y práctica del Desarrollo Local.

jzvtolina@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-4541-6301>

RESUMEN

El texto analiza la teoría del Desarrollo Local y propone una nueva perspectiva basada en la complejización y articulación de actores individuales y colectivos, más allá del espacio geográfico que se estudie. Se consideran recursos generales y particulares, siendo estos últimos el autoconocimiento y articulación de los actores endógenos de la sociedad. Lo local del Desarrollo Local se entiende como una lógica y no como un espacio geográfico determinado, permitiendo su aplicación a niveles nacionales o superiores. La interacción de la comunidad consigo misma y su identidad es el recurso definitivo para entender el Desarrollo Local. La expansión de lo local a la otredad conlleva a niveles mayores de sinergia entre los actores locales y a una mayor complejidad de sus relaciones, permitiendo que una sociedad pequeña y simple se transforme en una comunidad más grande, más compleja y más desarrollada.

Palabras clave: Desarrollo Local, relaciones intergubernamentales, desarrollo endógeno, federalismo, globalización.

ABSTRACT

The text analyzes the theory of Local Development and proposes a new perspective based on the complexification and articulation of individual and collective actors, beyond the geographical space studied. General and particular resources are considered, the latter being self-knowledge and articulation of endogenous actors in society. The local of Local Development is understood as a logic and not as a specific geographical space, allowing its application to national or higher levels. The interaction of the community with itself and its identity is the definitive resource to understand Local Development. The expansion of the local to the otherness leads to higher levels of synergy between local actors and greater complexity of their relationships, allowing a small and simple society to transform into a larger, more complex, and more developed community.

Keywords: Local development, intergovernmental relations, endogenous development, federalism, globalization.

INICIO, ¿CÓMO CONCEBIR EL DESARROLLO?

¿Cómo podemos pensar a lo nacional a partir de lo local, y cómo esto puede ayudarnos a repensar las relaciones entre niveles de gobierno? En este artículo propongo dar una nueva mirada a lo que entendemos como Desarrollo Local, con la esperanza de que resulte útil o, al menos, interesante para quien lo lea. A modo de entrada, quisiera que pensemos qué es el desarrollo a partir de una pregunta: ¿Qué podemos identificar como “desarrollo” o “desarrollado”?

Desde la perspectiva de, digamos, 1950 probablemente pensemos en un país desarrollado como uno industrializado, donde hay una gran cantidad de personas que posee una radio, e incluso vincular esto mismo con la democracia, tal como lo propuso Lipset (2007). Si pensamos en un país “en vías de desarrollo” a la manera de los años 1980 o 1990 podemos pensar en un país que ha hecho reformas que faciliten la entrada de inversión, donde hay problemas sociales y/o económicos pero con ciertos índices y tendencias alentadoras en ese sentido (por poner sólo un ejemplo, Teitel, 1985). En el primer caso podríamos decir que el desarrollo es un lugar o situación al que un país o territorio llega; así como llegaron otros “antes”, “ahora” otro podría llegar si llega a tener cierto PBI per cápita, la sociedad disfruta de ciertos bienes, dispone de tanta cantidad de inversión en ciencia, o cuánta alfabetización. El problema con este planteo sería que con el tiempo la línea que separa lo desarrollado y no desarrollado estará cada vez más lejos, ya que las expectativas cambian (tanto en términos materiales como culturales y políticos), y además esta concepción no permite ver qué procesos llevaron a una situación que se entiende es “desarrollada”. En el segundo caso podemos entender que el desarrollo es más un “camino” que las sociedades transcurren y que les permite tener cada vez mayores niveles de desarrollo, con objetivos claros que cumplir. Si bien con éste enfoque podemos entender que hay procesos que llevarían a un país a estar encaminado (y cómo tiene que seguir encaminándose) hacia el desarrollo, no es satisfactorio confiar en cómo varían los índices de una manera tan determinante:

¿Es más sana una sociedad que gasta más en salud, o lo es la que menos se enferma? Éste no lo entiendo como un problema de “afinar objetivos”, es decir mejorar los indicadores, sino que es un problema de perspectiva.

Mi propuesta es que entendamos al Desarrollo Local principalmente como una forma de caminar, además de un destino deseable y el camino que se recorre. Considero como desarrollada a una sociedad consciente de su modelo de desarrollo, apropiado (en tanto ajustado a la realidad, y como un modelo hecho propio), de cómo se pretende lograr, y a una realidad construida de manera consciente en cada movimiento y en cada momento de su vida. De la misma manera, el Desarrollo Local se entenderá como una forma específica del desarrollo, donde su característica principal es la complejización y articulación de actores individuales y colectivos, más allá del espacio geográfico que se estudie.

¿Qué es lo local del desarrollo?

Los modelos de Desarrollo Local consideran los recursos que echa mano una sociedad para incentivar el desarrollo, los cuales divido en dos en pos de la claridad en la explicación. En principio hay recursos generales, a saber: recursos naturales, belleza, empresas ya establecidas, ubicación, entre otros. Además de estos, hay una clase de recursos particulares que son decisivos para el Desarrollo Local: el autoconocimiento y articulación de los actores endógenos de la sociedad.

Varios académicos hablan acerca de cómo industrias establecidas en territorios han fortalecido históricamente sus lazos de cooperación y competencia, generando distintas dinámicas sinérgicas interesantes (creación de un mercado de trabajo especializado, difusión de innovaciones, organización entre las empresas) en el contexto de una cercanía geográfica (Sforzi, 1999, entre otros). Otros teóricos consideran más la participación social en la construcción de su proyecto de desarrollo con base en entendimientos y construcción del tejido social (Arocena, 2001, entre otros). Esté el foco en empresas o la sociedad misma, la característica determinante del Desarrollo Local es una sociedad que se encuentra a sí misma a través de la interacción de sus actores individuales y colectivos, que construye desde abajo hacia arriba un modelo de desarrollo, amparado y reforzado por una identidad e historia común.

Es claro que todos los recursos son valiosos, y no podemos ampararnos solamente en la interacción de una comunidad entre sí para pensar un modelo de desarrollo. Sin embargo, el peso específico de la interacción de la comunidad consigo misma y su identidad es el rasgo y recurso definitivo para entender el Desarrollo Local. Cualquier artículo que trate sobre el Desarrollo Local vincula un área económica o enfoque a este núcleo específico de la materia, por ejemplo la industria lechera (Paz et al., 2006), las políticas industriales en general (Costa, 1996), el turismo (Díaz, 2017), entre muchos otros. El rasgo que las aúna es un cierto grado de cooperación entre actores del territorio, y su correspondiente identidad y autoconocimiento a nivel social.

Lo local como geografía y

como lógica.

Lo local del desarrollo no se refiere específicamente a un espacio concreto. En ciertos casos “local” es lo mismo que municipio, otras es una provincia, o partes de provincias, o partes de municipios. Incluso en ciertos casos el desarrollo local se estudia dentro de un barrio dentro de una ciudad (Chao, s/f). Esto no tiene coherencia para teorizar “lo local”, ya que no hay un elemento que aúne espacios tan dispares. Lo local del término “Desarrollo Local”, entonces, debe entenderse desde otro lado.

Tomando la particularidad del Desarrollo Local, se puede pensar que es una lógica, un “modo de caminar”. Así como un barrio es a una ciudad, una ciudad es a un municipio, un municipio es a una provincia, y una provincia es a un país, el atributo de Local que se adjunta al Desarrollo es la forma de entender el desarrollo. Muy vinculado éste a lo local como un espacio pequeño, pero cuyo concepto no es agotado por los kilómetros o habitantes que comprendamos. En otras palabras, al adjetivar el Desarrollo como Local, hablamos de un espacio de encuentro y reconocimiento mutuo, construcción “desde abajo” de identidad, ciudadanía y productividad, en un principio a escala pequeña pero compatible con la expansión horizontal a

otras localidades para poder abarcar situaciones más complejas y que requieren cada vez mayores grados de coordinación y decisión. En resumen, lo local-geográfico es un espacio donde típicamente suceden elementos útiles para el Desarrollo Local, pero éste concepto puede y debe utilizarse para pensar espacios que trascienden lo local-geográfico, llegando a niveles nacionales o superiores.

La expansión de lo local a la otredad

El autoconocimiento de cada espacio local conlleva a niveles mayores de sinergia entre los actores locales y a una mayor complejidad de sus relaciones. Los actores individuales y colectivos aprovechan los

recursos de sus territorios, así como generan lazos entre sí, haciendo que las relaciones entre ellos sean más complejas y se potencien mutuamente. De esta manera, podemos ver cómo una sociedad pequeña y simple forja de manera endógena relaciones dentro de ella, donde trabajadores y empresas trabajan, se especializan, cooperan y compiten, aumentando la trama y densidad organizacional (Vazquez Barquero, 2000). Llegamos a un momento donde están internamente

muy desarrollados, producen de manera eficiente algunos bienes, satisfacen varias necesidades y se sienten comprometidos con el desarrollo común.

Los actores individuales y colectivos de una comunidad obtienen ventajas de su cooperación, desarrollándose, pero tienen la limitación lógica de su escala. No pueden descubrir toda ciencia por sí solos, no tienen la escala suficiente para producir todo de manera eficiente, ni pueden ampliar su cosmovisión más allá de lo conocido. Así como ésta comunidad se abrió y conoció a sí misma, llega el momento de abrirse y conocer a otra comunidad. Ampliando el horizonte de cooperación a un otro, ambos se van transformando en un “nosotros”, en una comunidad más grande, más compleja, más desarrollada. Ahora la escala económica es más grande, permitiendo crear bienes y servicios más complejos y diversos; las perspectivas son más

LOS ACTORES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE UNA COMUNIDAD OBTIENEN VENTAJAS DE SU COOPERACIÓN, DESARROLLÁNDOSE, PERO TIENEN LA LIMITACIÓN LÓGICA DE SU ESCALA. NO PUEDEN DESCUBRIR TODA CIENCIA POR SÍ SOLOS, NO TIENEN LA ESCALA SUFICIENTE PARA PRODUCIR TODO DE MANERA EFICIENTE, NI PUEDEN AMPLIAR SU COSMOVISIÓN MÁS ALLÁ DE LO CONOCIDO.

diversas, permitiendo una mayor cultura y arte; en ámbitos políticos y científicos más cabezas piensan y discuten más bocas. Es sólo cuestión de tiempo para que encuentren su propio límite y expandan su vínculo con otros “otros”.

De esta manera podemos empezar a pensar a lo nacional como una gran localidad, producto de la coordinación cada vez mayor de entidades locales, que precisan de la acción conjunta para lograr objetivos más complejos y especializados, formando regiones, provincias y naciones. Así como se plantea más que nada desde un ámbito político-administrativo, también puede trazarse el mismo camino a partir de lo económico, social y cultural.

Desarrollo como modelo y políticas de desarrollo

Desde lo económico, la teoría del Desarrollo Local ha tenido problemas para compatibilizar el desarrollo local y nacional. Esto puede ser explicado a partir del contexto en el cual surge dicha teoría, marcada por la hegemonía neoliberal y la globalización. Por lo tanto, los autores

piensan “lo local” desde la globalización, y por tanto carecen de herramientas teóricas para pensar un desarrollo nacional. Una economía indiscriminadamente abierta al mercado global, donde las localidades de todo el mundo compiten entre sí, era la realidad en la que estaban sumergidos los trabajos más clásicos de la teoría. Por eso mismo, al incluir la lógica de lo local como cooperación y autoconocimiento de sociedades cada vez más grandes, las localidades de cada país no están solas frente al resto de “ciudades globales”

(Cárdenas, 2002), sino que están acompañadas entre sí mismas. La cooperación entre sí pasa a ser crecientemente más grande y compleja con las localidades vecinas, hasta abarcar las naciones, permitiendo así pensar políticas de promoción de la oferta tanto como la promoción de la demanda. Una vez que las localidades entran en sintonía para cooperar en una escala nacional, puede pensarse la

cooperación crecientemente internacional, con los países (países-localidades) más cercanos.

Los Estados locales llegan a un límite en su desarrollo interno, lo cual lleva a extender su cooperación con otros Estados locales vecinos. Esto vale tanto para eslabonamientos productivos en una dimensión económica, como la creación de instituciones de salud más complejas que justifiquen la escala de lo que se necesite emprender, en una dimensión más social. De la misma manera, los Estados locales hacen frente a las necesidades que pueden, y a medida que buscan cubrir más necesidades coordinan esfuerzos con otros Estados locales de manera que tenga sentido de eficiencia para todas las partes. Tan sólo siguiendo con esa lógica, puede entenderse cómo las estructuras político-administrativas superiores son instancias superiores de coordinación materializadas, que responden a las necesidades de sus instancias de menor jerarquía.

De la misma manera que la cooperación económica y social, los Estados locales tienen que ser los

mayores lugares de cooperación a nivel político-administrativo. Al empoderar a los Estados locales, también se reclama su responsabilidad a la hora de brindar servicios y bienes públicos, financiarlos y mantenerlos. Por lo tanto, se entiende que la calidad y cantidad de provisión propia va a estar acorde a los recursos propios. Por el contrario, si es más eficiente que se comparta la provisión con otra localidad, se entiende que requiere menos recursos que si cada localidad brindara servicios y bienes por sí sola. Cada vez que se acepta una limitación

LOS ESTADOS LOCALES LLEGAN A UN LÍMITE EN SU DESARROLLO INTERNO, LO CUAL LLEVA A EXTENDER SU COOPERACIÓN CON OTROS ESTADOS LOCALES VECINOS. ESTO VALE TANTO PARA ESLABONAMIENTOS PRODUCTIVOS EN UNA DIMENSIÓN ECONÓMICA, COMO LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES DE SALUD MÁS COMPLEJAS QUE JUSTIFIQUEN LA ESCALA DE LO QUE SE NECESITE EMPRENDER, EN UNA DIMENSIÓN MÁS SOCIAL. DE LA MISMA MANERA, LOS ESTADOS LOCALES HACEN FRENTE A LAS NECESIDADES QUE PUEDEN, Y A MEDIDA QUE BUSCAN CUBRIR MÁS NECESIDADES COORDINAN ESFUERZOS CON OTROS ESTADOS LOCALES DE MANERA QUE TENGA SENTIDO DE EFICIENCIA PARA TODAS LAS PARTES.

de un Estado local y éste prefiera ceder parte de sus recursos y responsabilidad (a sabiendas que va a recibir más por menos recursos) se acepta también que hay una cesión de poder a otra organización de mayor jerarquía. El equilibrio al que debieran llegar los Estados locales en cada instancia de coordinación es qué tantos recursos y soberanía están dispuestos a ceder a cambio de las ventajas de

la transacción.

La paradoja descentralizadora

En ciertos textos existe una gran insistencia con la descentralización. La teoría generalizada es que a través de la descentralización los Estados locales van a poder proveer mejores bienes y servicios públicos que el Estado nacional, ya que en teoría tienen mayor adaptabilidad a las condiciones locales y conocen mejor las preferencias de sus ciudadanos. El primer problema es que para esto es necesario que se transfieran recursos de todo tipo a cada Estado local para que pueda brindar al menos el mismo nivel de provisión de bienes y servicios públicos. El segundo problema es que, si cuando estaba centralizada la provisión del servicio o bien público había un cierto grado de coordinación, cuando se descentraliza los esfuerzos quedan descoordinados, o lo que es peor, hay que volver a generar mecanismos de coordinación para lograr lo que ya había. De yapa, la premisa de que los Estados locales conocen las preferencias de sus ciudadanos y por tanto proveen mejor es demasiado relativa. Para que esto suceda el Estado local debe querer conocer a sus ciudadanos y disponer de recursos para llevar a cabo la provisión.

Por el contrario, paradójicamente, la perspectiva que propongo conlleva a una recentralización, ya que el punto de partida de la organización político-administrativa sería lo local. Desde una perspectiva teórica, es necesario superar este enfoque de competencia entre el Estado nacional y local, donde pareciera que la descentralización sólo tiene ventajas. Por el contrario, lo local conforma organizaciones superiores como lugar de encuentro y cooperación, y al ser producto de las limitaciones particulares tiene como objetivo compensar deficiencias. Para esto los Estados locales deben conocer y disponer de sus recursos, y enterarse de las preferencias de sus ciudadanos para hacer lo que pueda hacer bien, y negociar con pares e instancias superiores lo que no puede proveer o lo que podría proveer mejor con otros. Esto forzaría a que como mínimo los Estados locales deban tener un sistema efectivo de información acerca de sus territorios, para poder proponerse políticas propias y coordinar con otros. ¿No es acaso el autoconocimiento con el que empezamos?

CONCLUSIONES: UN CAMBIO DE PERSPECTIVA

Retomando, en este artículo se sintetizaron los enfoques más comunes del Desarrollo Local, con el objetivo de proponer un cambio de perspectiva acerca de la naturaleza de la teoría, y algunas consecuencias derivadas. Los trabajos que tratan el Desarrollo Local poseen un punto en común, la articulación y el conocimiento mutuo de los actores de una región determinada; más allá de eso pueden agregarse políticas industriales, comerciales, sociales o ambientales de todo tipo. Ahora bien, al extrapolar el concepto de Desarrollo Local con los espacios que parecieran estudiar, no queda tan claro qué espacio geográfico está teorizando, y potencialmente puede ser tan grande como varias provincias o tan chico como un barrio dentro de una ciudad. Por eso mismo resultó necesario analizar qué le aporta el término “local” al concepto de “desarrollo”.

Al analizar a lo local como una lógica se arriban a conclusiones novedosas. En primer lugar, así como el Desarrollo Local nos explica que los actores individuales y colectivos se articulan, cooperan, construyen identidad y se benefician entre sí, si lo local es una lógica y no un espacio geográfico determinado entonces, de la misma manera, las comunidades se vuelven actores de una comunidad más grande. Segundo, la tendencia a concebir a los Estados nacionales como algo en crisis y que estorba al desarrollo se convierte en un espacio necesario para aumentar la complejidad de las comunidades más pequeñas, porque las entidades superiores son producto de su necesidad, y por tanto, de sus límites. De la misma manera, las políticas de incentivo a la oferta y a la demanda se vuelven lógicas dentro del Desarrollo Local, políticas que son difícil de pensar si nos ubicamos desde un municipio o provincia. Derivado de esto, la globalización deja de ser un problema tan grande, ya que las localidades miran a su costado y cooperan y compiten entre sí, de manera más pareja a que si estuvieran lanzadas a la competencia global. Por último, la descentralización, que se entiende usualmente como una de las herramientas más poderosas del Desarrollo Local, deja de tener sentido desde una perspectiva incremental de la cooperación local; por el contrario, los Estados locales necesitan de poderes más centralizados para poder ser efectivas y poderosas en sus localidades.

De alguna manera, es un germen de una teoría contractual del Desarrollo Local, donde

un hipotético Estado prepolítico de falta de cooperación lleva a individuos a pactar en comunidades cada vez mayores jerarquías cada vez más complejas y organizadas que le den a los individuos y comunidades una identidad y sentido de pertenencia común, que habilite cada vez mayor cooperación mutua. Sin entrar en detalles acerca del Contractualismo, me pareció una perspectiva interesante para poner en paralelo con la propuesta presentada, que obviamente parte de presupuestos que son difíciles de superar si se quisiera traducir de manera directa en políticas concretas. Es claro que bajo el concepto de “cooperación entre comunidades” no me estoy refiriendo a que todas las comunidades serían iguales, ya que unas van a ser más grandes o ricas que otras y, por lo tanto, con intereses y poder muy diferentes. De la misma manera, los gobiernos de mayor y menor jerarquía tendrán relaciones conflictivas para delimitar su poder entre sí. Creo son temas que pueden pensarse y discutirse, y al fin y al cabo son problemas bastante comunes en la teoría y práctica de la política que no manchan el aporte hecho a la teoría de Desarrollo Local. Es, nada más ni nada menos, que un cambio de perspectiva.

balización. *Eure* (Santiago), 26(79), 47-65.

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, J. (2001). Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. Transformaciones globales y políticas de desarrollo local. Rosario: Ed. Homo Sapiens.
- Chao, R. B., Díaz, M. C., & Reyes, R. C. (s/f) Microplaneamiento barrial, una propuesta para el desarrollo local.
- Costa, M. T. (1996). Política industrial y desarrollo local. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, (5), 27-39.
- Díaz, G. (2017). Turismo y desarrollo local. *PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 15(2) p. 333-340.
- Lipset, S. M. (2007). “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Albert Batlle, ed., *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel.
- Paz, R. G., Rodríguez, R., & González, V. (2006). Desarrollo local y tipos de producciones: oportunidades para la pequeña producción. *Trabajo y Sociedad*, 7(8), 1-21.
- Sforzi, F. (1999). La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local. *Manual de desarrollo local*, Asturias, Editorial Gijón.
- Teitel, S. (1985). "Indicadores científico-tecnológicos: La América latina, países industrializados y otros países en vías de desarrollo", *El Trimestre Económico* Vol. 52, No. 205, Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez-Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y glo-