

*Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo
Local*

Fernando Barreiro Cavestany.

Nov. 2000

Introducción

El desarrollo local se define como un proceso orientado, es decir, es el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden (con sus decisiones) en el desarrollo de un territorio determinado. Estas decisiones no solamente se toman a una escala local, sino que existen decisiones que tomadas en otra escala (por ejemplo, a nivel nacional o internacional) tienen incidencia en el desarrollo de un territorio dado. La preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define un proceso de desarrollo local.

De todas maneras esta distinción entre intereses locales y no locales, resulta especialmente compleja, en la medida que, la evidencia de una economía globalizada y crecientemente interdependiente, como la de nuestros días, donde los territorios son, simultáneamente, espacios de flujos y espacios geográficos, genera cambios permanentes en las relaciones territoriales.

En efecto, el concepto de territorio-red modifica las relaciones de proximidad y distancia. Los actores interactúan en territorios-red y determinadas funciones se ejercen de manera desterritorializada o en red. Es el caso, por ejemplo, de empresas que operan en una red de localidades o de regiones, y es en el seno de esta red, donde se materializa la creación de valor y las ganancias de productividad. No es el territorio, en tanto que espacio de proximidad (geográfico) el lugar donde se organiza la producción, sino en una red de relaciones (de mercado, de cooperación, de proveedores) que se configura y que opera en una red internacional o regional.

De ahí que las decisiones, al menos a nivel económico y productivo, no dependan exclusivamente de los actores locales, en el sentido territorial del término, sino que estas decisiones están desterritorializadas. Evidentemente, que esta configuración más o menos desterritorializada de las decisiones económicas, no siempre se produce y, por lo tanto, será necesario un análisis muy pormenorizado de las decisiones empresariales que afectan a un territorio.

Desde este ángulo, el desarrollo local puede ser un enfoque más político que económico. Si las empresas, están desterritorializadas, las instituciones políticas no lo están. Los gobiernos locales se definen por su territorio, por el territorio de su competencia institucional y es el presente y el futuro de ese territorio, lo que da sentido a su función. Mientras tanto, las empresas no defienden intereses locales (puede que sí, en algunos casos), sino que operan en un territorio (su base de operaciones). En esta disyuntiva entre lo político y lo económico, parecen discurrir muchas de las reflexiones y propuestas asociadas al desarrollo local.

El establecimiento de alianzas o coaliciones económico-políticas (entre actores empresariales y actores político-institucionales) supone abordar la diversidad de intereses y de prácticas en relación al territorio.

Es evidente que se puede constatar la existencia de actividades económicas muy territorializadas y, por otra parte, actividades poco territorializadas. Que duda cabe que determinados servicios o el

comercio de proximidad, son actividades para las que el territorio es su base de operaciones y, al mismo, tiempo su mercado, donde se encuentran sus proveedores, sus clientes, etc. También, aunque en un grado menor, las actividades industriales que se configuran como sistemas productivos locales, aunque en muchos casos éstas se encuentran fuertemente internacionalizadas, tienen un fuerte interés en el desarrollo de las externalidades locales. Las actividades fuertemente territorializadas generan fuertes interdependencias de proximidad y se apoyan en especificidades históricas relacionadas con el territorio. En el otro extremo, nos encontramos con actividades que se apoyan básicamente en economías de flujos, que se relacionan escasamente con el medio local y mucho con lo global.

Podemos visualizar una tendencia, propia de la sociedad de la información, en que las empresas prestan cada vez mayor atención a determinados factores positivos de localización, vinculados a la calidad del medio: la dotación de recursos locales de conocimiento, de clima laboral, de cualificación de los recursos humanos y la densidad de las relaciones de cooperación público-privada.

De todas maneras, el desarrollo local no es una estrategia política-institucional, o no lo es exclusivamente, sino que la hipótesis que le da sentido, tiene que ver con las acciones que, tomadas desde el territorio, incrementan la creación de valor, mejoran las rentas, aumentan las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la localidad. Estos objetivos no pueden ser abordados exclusivamente por la acción de las instituciones públicas, sino que son el resultado de la multiplicidad de acciones del conjunto de actores (económicos, sociales, políticos, tecnológicos) que operan y toman decisiones en el territorio o, que sin estar localizados en el territorio, inciden en él.

La práctica de los actores, es decir, su desempeño en tanto que agentes sociales, económicos, institucionales, etc., es, simultáneamente, una causa y una consecuencia del desarrollo del territorio. Podemos situarnos en la idea de una racionalidad de cada agente que, a su vez, está condicionada por el perfil del territorio, pero que no está determinada de forma absoluta por el mismo. Como ya hemos visto, la naturaleza de esta dependencia o interacción con el territorio, para las diferentes prácticas, está vinculada a la función que cumple el territorio para cada actor. Desde aquellos actores para los que el territorio es solamente una base de operaciones, que pueden encontrar bases territoriales similares y de ahí su tendencia a la alta movilidad geográfica, hasta aquellos que generan fuertes interdependencias y sinergias con los recursos y con otros actores locales.

Cabría preguntarse si todas las prácticas de los actores locales van en la dirección del desarrollo local. Si se supone que el desarrollo local es un proceso orientado que postula la creación de riqueza y de bienestar para la población local, con una alta utilización y valorización de los recursos locales, es evidente que no. Pero, al mismo tiempo debe afirmarse que un proceso orientado en la dirección apuntada, no siempre es capaz de incidir en las decisiones o de modificar las prácticas de los actores que no se orientan en favor del desarrollo local. Esto puede ser así en el caso de grandes empresas "enclavadas" en el espacio local que incluso pueden llegar a utilizar recursos humanos que no provienen de la población local, o decisiones del estado en cuanto a inversiones o instalación de

equipamientos en el espacio local. Veremos más adelante cómo el desarrollo local debe recurrir a formas renovadas de cooperación, de mediación y de resolución de conflictos.

Los objetivos de una política de desarrollo local.

La práctica de los actores locales. El desarrollo local no tiene un modelo de referencia. No es la ejecución de acciones que respondan a un modelo ideal o racional. A menudo se define el desarrollo local como el desarrollo completo (integral) y equilibrado. Desde una perspectiva ideológica (definida a priori) el desarrollo local sería un nuevo paradigma de buen desarrollo, una utopía local. Lo que no se puede realizar a nivel nacional o estatal, se podría hacer a nivel local, en gran medida, como resultado de la voluntad de unos actores que cooperan y que defienden intereses compartidos sobre el futuro de la localidad o comunidad.

Más arriba hemos definido una política de desarrollo local como el conjunto de acciones que, tomadas desde el territorio, incrementan la creación de valor, mejoran las rentas, aumentan las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la localidad. La promoción de estas acciones desde el ámbito local, o desde territorios específicos y singulares, como estrategia más idónea para su consecución, responde a una serie de elementos que explican, en última instancia, la pertinencia del desarrollo local. A saber:

- a. Los fallos del mercado. Al contrario de lo que sostiene la economía neo-clásica, no existe una movilidad de factores que se compensan y que equilibran el territorio de una nación.
- b. Las limitaciones de las políticas nacionales o estatales, como agentes de ordenamiento territorial y de equilibrio y como agente capaz de atender a los requerimientos y necesidades de todos los territorios.
- c. La competencia entre territorios en la sociedad globalizada, que genera oportunidades para posicionarse positivamente a partir de la iniciativa de cada territorio.

De ahí que el esfuerzo de los actores locales en torno a objetivos de desarrollo territorial, pueda definirse, en primer lugar, como una respuesta local (reactiva) frente a las amenazas externas. Pero esta respuesta se transforma progresivamente, mediante un proceso de maduración de la estrategia y de aprendizaje de los actores, en una acción local (proactiva) orientada hacia objetivos mejor definidos y con mayores niveles de coherencia y cooperación entre los actores.

Pero el desarrollo local aborda los factores antes mencionados de una manera específica. No se trata, como se ha visto, exclusivamente, de una respuesta local, de una acción defensiva y de resistencia de los territorios. Las estrategias de oposición o de protección frente a las amenazas del exterior, no son más que una ilusión y, en todo caso, un sin sentido. Los objetivos del desarrollo territorial endógeno contradicen, como se ha dicho, los supuestos de la economía neo-clásica sobre movilidad de factores.

Pero deben plantearse a partir de las tendencias evidentes a favor de esa movilidad. Los objetivos del desarrollo local (en tanto que estrategia orientada hacia objetivos deseables y factibles) no supone una acción de freno a las tendencias naturales del mercado, sino que, a partir de las tendencias del mercado, introduce elementos de compensación que eviten los posibles efectos negativos del mercado sobre la calidad del territorio.

El desarrollo local no es una estrategia para acumular riqueza y crear bienestar a costa de otros territorios. El desarrollo no se plantea como un juego de "suma cero", donde lo que unos (territorios) ganan, otros lo perderían proporcionalmente. Aunque sí es cierto que los territorios "pasivos" (sin iniciativa local) tienden a perder, al verse perjudicados por la iniciativa de territorios competidores. En todo caso, es cierto que hay "regiones que ganan" pero no es tan cierto que haya "regiones que pierdan" al ganar aquellas. Existen, efectivamente, regiones o ciudades que dejan de ganar o que no ganan todo lo que podrían ganar, debido a la pasividad de sus actores locales.

Las relaciones del desarrollo local con el Estado central o nacional, son sin duda complejas. Se ha acuñado de forma acertada, la idea de que el estado-nación es muy pequeño para gestionar la globalización y demasiado grande para gestionar la vida cotidiana o de proximidad. En todo caso, el estado-nación sigue teniendo un papel primordial en determinadas regulaciones económicas y sociales. Es verdad que las regulaciones se configuran en escalas variables. Al respecto, y en el contexto español y europeo, cabe mencionar la importancia creciente de las regulaciones regionales y comunitarias (europeas). Pero el estado-nación sigue cumpliendo un papel primordial en determinados aspectos de la solidaridad territorial. El desarrollo local corre el riesgo del egoísmo territorial. No es ajeno a ello el debate actual sobre la fiscalidad, sobre la recaudación y redistribución fiscal que afecta, en gran medida, al desarrollo y a la solidaridad territorial. En cualquier caso, el desarrollo local se encuentra con los límites de la base fiscal de las localidades, que condiciona, en gran medida las posibilidades de desarrollo autónomo y que condiciona los procesos de descentralización.

El debate fiscal nos puede llevar a un círculo vicioso, donde las zonas y localidades con mayor desarrollo, tienen la oportunidad, a su vez, de incrementar la presión fiscal a sus ciudadanos e incrementar así, la calidad territorial y el bienestar a través de las inversiones públicas. Por el contrario, los territorios con menor desarrollo, con una base fiscal débil y limitadas posibilidades de recaudación, tienen dificultades evidentes para financiar el desarrollo local, y deben recurrir a transferencias financieras del estado o de la región. Si no existieran mecanismos de redistribución financiera territorial a través del estado, la tendencia sería hacia mayores desequilibrios territoriales y hacia procesos egoístas de desarrollo local.

Por tanto, el estado continuará siendo un actor del desarrollo territorial, con presencia en los diferentes espacios locales, a través de políticas fiscales redistributivas y las estrategias locales deberán encontrar los equilibrios idóneos para establecer alianzas positivas con las instituciones estatales. En nuestro contexto europeo, hasta ahora, ha prevalecido una acción de reivindicación

financiera para que el estado financie el desarrollo local y aporte recursos al territorio. La otra actitud, quizás en los territorios mejor dotados de recursos, ha sido la de una menor dependencia de la política estatal central. En esta línea hay que apuntar la importancia creciente de las políticas supranacionales, comunitarias en nuestro contexto, que establecen políticas que inciden progresivamente en el territorio europeo. La comisión europea ha devenido un actor institucional de primer orden en las políticas de desarrollo local y regional, mucho más que los propios estados miembros. En efecto, el enfoque y las políticas de cohesión territorial y la consiguiente aplicación de los fondos estructurales a tales efectos, han tenido y tienen un protagonismo crucial en el desarrollo territorial europeo. Los impactos efectivos de estas políticas territoriales europeas no ha sido medida de una manera sistemática, aunque no cabe duda que ha tenido resultados evidentes en la movilización y en el activismo de muchas zonas y áreas menos desarrolladas que han sabido utilizar los fondos europeos como palanca para su transformación territorial. Otra dimensión relevante de las políticas de desarrollo local es que, a menudo, trascienden la esfera nacional o estatal en cuanto a sus objetivos y sus actuaciones. Así, la cooperación regional transfronteriza, entre regiones o ciudades localizadas en diferentes estados, motivadas por un interés común y por complementariedades territoriales (económicas, culturales, etc.) se ha incrementado de forma notable. Algunas regiones encuentran espacios de desarrollo transnacionales, que resultan mucho más idóneos en la medida que evitan algunas de las restricciones nacionales. En efecto, nos encontraremos progresivamente con más iniciativas locales transnacionales, es decir iniciativas que, partiendo de los intereses de un territorio, encuentran en un ámbito territorial fuera de fronteras, el espacio complementario y sinérgico para valorizar sus propios recursos

La cooperación. La asociación (partnership) local.

En muchas reflexiones sobre el desarrollo local se reconoce que quizás, su principal valor, o el motor que lo activa, es la cooperación entre actores para realizar fines comunes. Es el llamado "partnership" o asociación (en el sentido de asociarse) para impulsar metas compartidas. Pero la cooperación o la asociación no es lo que activa el desarrollo local, y no es la explicación última del éxito de las experiencias o iniciativas de desarrollo local. Este enfoque, responde más bien, al enfoque ideológico del desarrollo local (con proyección moral) de un nuevo modelo de desarrollo basado más en la cooperación que en la competencia, en tanto que valores antagónicos.

La cooperación en el desarrollo local no es una solidaridad explícita de individuos y organizaciones motivados o con el deseo de poner en valor sus recursos humanos, físicos y financieros para compartir el futuro.

La cooperación tiene un sentido mucho más pragmático y es una respuesta racional a la propia lógica de cada uno de los actores. Dicho de otra manera, en determinado momento, los actores perciben que, para desarrollar de forma más completa su propia estrategia, es necesario cooperar y poner en común, con otros actores, las propuestas y acciones. Pero no existe una motivación preexistente para cooperar, sino más bien todo lo contrario.

Los actores locales no viven en armonía y en cooperación permanente. La convergencia de los intereses en una estrategia común es un proceso altamente complejo, plagado de obstáculos. Por tanto, esta convergencia no es una condición sine qua non para un proceso de desarrollo local. Que duda cabe que el territorio (sus necesidades y sus potencialidades) es percibido de manera diferente por los distintos actores, y que la utilización que cada uno hace del mismo, también difiere en función de sus propias lógicas y estrategias.

Podemos preguntarnos si en un territorio existe un interés colectivo por su desarrollo, una confluencia hacia un lógica colectiva, de defensa y de promoción del desarrollo del espacio local. La hipótesis más razonable es pensar que existen diferentes estrategias locales, explícitas en algunos casos, implícitas en otros que, en determinadas circunstancias, pueden cooperar en aras de la calidad y cohesión del territorio, en la medida que estos objetivos son percibidos por estos actores, como de interés común.

La cooperación debe ser analizada en función de un conjunto de factores que la explican o que le dan sentido. Así, en aquellos territorios que padecen una situación de declive o crisis territorial, donde los actores adoptan actitudes pasivas y tradicionales, el establecimiento y desarrollo de procesos de cooperación, aparece como bastante improbable. En estos casos, cualquier iniciativa de desarrollo se produce a partir de un liderazgo fuerte de un actor, en general de naturaleza institucional y, en muchos casos, externo a la localidad. Véase al respecto, el papel protagónico de muchos organismos estatales o regionales como calizadores o como fuerzas motrices de cambio en territorios concretos.

Por el contrario en aquellos territorios de estructura socio-económica más compleja y que viven procesos de cambio y transformación, aplicando innovaciones productivas e institucionales, la cooperación es más madura, aparece como una necesidad percibida por los diferentes actores, conscientes de que para gestionar un proceso de estas características, se imponen las relaciones de intercambio, de colaboración y de sinergia.

En todo caso, parece cierto que la cooperación es un proceso de aprendizaje entre los actores, que se debe disponer de los instrumentos y medios idóneos para gestionar la cooperación a largo plazo, de una forma persistente, trascendiendo así la cooperación coyuntural, que se produce frente a circunstancias puntuales de amenaza o peligro para la localidad.

La cooperación se plantea hoy como un desafío, tanto en el interior de las organizaciones como entre las organizaciones. La calidad de las organizaciones y sus ventajas dependen en gran medida que puedan ser organizaciones con capacidad de cooperación. Estos dos objetivos tienen que ir en paralelo. Hoy día, son las empresas más innovadoras y competitivas las que establecen organigramas apoyados en la cooperación más que en las jerarquías. También en determinadas organizaciones del llamado tercer sector o sector no lucrativo, se avanza hacia métodos cooperativos de gestión. Sin embargo, otras organizaciones padecen fuertes dificultades para establecer mecanismos internos de cooperación. Es el caso de la mayoría de administraciones públicas, incluyendo las instituciones

públicas locales, que arrastran organizaciones poco dotadas para la cooperación, con estructuras rígidas y con complejas relaciones internas de poder.

La cooperación entre organizaciones, refleja, en cierta medida, los niveles o la calidad de la cooperación interna existente en el seno de las organizaciones. No son aspectos independientes. De ahí que muchos intentos de cooperación en el desarrollo local, fracasan por este motivo. La cooperación y la asociación responden a un proceso de maduración de las iniciativas locales de desarrollo, a una trayectoria progresiva de organización colectiva para alcanzar metas comunes en el territorio. Pero la experiencia demuestra que no se trata de un proceso lineal, acumulativo, mediante el cual se alcanzaría un modelo de "cooperación máxima". Ello tiene que ver también, con la distinción entre cooperación informal y formalización de la cooperación. Muchas iniciativas de los actores locales generan formas puntuales o prácticas de colaboración con otros actores. Es el caso, por ejemplo de la cooperación entre empresas en el seno de un sistema productivo, o entre organismos de formación y las empresas de cara a incrementar el valor y la calidad en la actividad económica.

El problema aparece cuando se trata de compartir objetivos que no responden a intereses directos o inmediatos de los actores, sino a metas a largo plazo, y que exigen un esfuerzo más allá de lo cotidiano. Es aquí donde se genera un proceso diferente de cooperación, es decir, de cooperación estratégica. Pero este tipo de esfuerzo es más bien excepcional y raro y, en general, responde a la existencia de un fuerte liderazgo de alguna o algunas de las organizaciones locales.

También este proceso de cooperación estratégica, se da en determinadas circunstancias o momentos, generalmente ligados al aprovechamiento de una oportunidad que brinda el entorno o la coyuntura. En estos casos, la cooperación se hace visible y es percibida por los principales actores como de alto interés colectivo.

Los motivos que explican por qué en un territorio se dan formas más o menos sólidas y permanentes de cooperación, no son fáciles de dilucidar. Diferentes factores, como la confianza, la tolerancia al riesgo que conlleva compartir decisiones, o la solidaridad, se combinan para explicar el desarrollo de la cooperación. Pero por qué en un territorio y en un momento determinado, estos factores se han desarrollado y han facilitado la cooperación, es algo difícil de explicar. En su gran mayoría, las reflexiones sobre el desarrollo local, dan cuenta de estos fenómenos una vez producidos, como constatación a posteriori. Algunas dimensiones de la cooperación podrían ser apuntados:

1. La cooperación debe establecerse en función de las relaciones territoriales existentes. No siempre es el espacio local el más adecuado para el fortalecimiento de las relaciones de cooperación, y puede resultar más útil el establecimiento de alianzas y coaliciones entre actores locales y regionales de cara al impulso de determinadas estrategias de desarrollo. Se puede postular la existencia de una geografía de la cooperación y de las redes, variable en función de los ámbitos y sectores de acción. En función de la estructura productiva de una zona, allí por ejemplo, donde no existe

una complementariedad entre las empresas locales, puede ser más importante la colaboración con empresas de fuera de la localidad, por ejemplo, en líneas de comercialización o distribución.

2. Existen modalidades muy diferentes de cooperación. En primer lugar, porque existen relaciones asimétricas entre los actores, no son relaciones entre iguales (diferencias en cuanto a poder, prestigio, recursos, liderazgo, etc.). Por tanto, podemos imaginar una amplia escala, desde sistemas de trasvase de información o consulta entre actores, pasando por compartir la toma de decisiones, hasta las acciones en común, compartiendo los riesgos y ventajas que la misma conlleva. Muchas propuestas de cooperación fracasan porque no sitúan claramente las reglas de juego, el tipo de cooperación que se propone

3. La cooperación conlleva un aprendizaje de los que cooperan. En general, los individuos y las organizaciones están poco acostumbrados a cooperar y a compartir las actividades y los resultados. No se trata de un don que algunos poseen. Las relaciones de confianza se crean y la confianza se acumula en tanto que capital social, recurso básico para el establecimiento de relaciones de colaboración.

4. La sociedad contemporánea funciona a partir de las redes de cooperación. Las organizaciones se fortalecen y cumplen con sus metas, en la medida que trabajan en red con otras organizaciones. La externalización empresarial, la especialización y la mejora competitiva, son dimensiones que pueden extenderse a los diferentes ámbitos del desarrollo local, por ejemplo a las relaciones entre las diferentes administraciones públicas territoriales.

Los mecanismos que explican la interacción. A propósito del capital social.

Intentaremos aquí presentar algunos conceptos e ideas que pueden explicar mejor la predisposición a la cooperación por parte de los actores locales. La hipótesis de la que partimos, es que el desarrollo local necesita nuevas pautas de comportamientos de los actores, sean estos públicos, privados o asociativos, en el sentido que la prácticas de cooperación y de interacción entre las organizaciones, es un factor central para el éxito de un desarrollo local renovado.

En el modelo actual, aunque con notables variaciones, según los contextos territoriales, la interacción entre los actores y la cooperación persistente, no ha sido un factor impulsado de forma sistemática. Hacemos referencia al factor de la cooperación en la medida que, el enfoque propuesto exige un impulso mucho mayor a la interacción y a las redes de colaboración, en la medida que, la naturaleza de los nuevos fenómenos de cambios sociales, económicos y territoriales, no podrán ser abordados

por organizaciones aisladas, sino que deberán establecerse nuevas fórmulas sistemáticas y persistentes de interacción social.

Si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar como funciona, como se genera y porqué determinados territorios son proclives a que sus agentes cooperen y otros, en cambio, son débiles en las acciones cooperativas, que son las que, finalmente, activan y combinan los recursos existentes de una manera adecuada. Esto es, que producen desarrollo para el territorio.

Asimismo, es lícito preguntarse: ¿puede estimularse o promoverse la interacción y la cooperación de una manera sistemática? O éstas dependen de la cultura y los hábitos locales o de la tradición social de esa comunidad? Desde la misma perspectiva, se afirma que, las regiones o zonas más desarrolladas, lo han sido en la medida que sus actores han tenido mayor predisposición a cooperar en aras de objetivos comunes y , en sentido contrario, las zonas de menor desarrollo, deben su atraso a la escasa predisposición a cooperar por parte de sus organizaciones e instituciones.

En esta dirección van los esfuerzos de la Comisión Europea al promover los llamados "Pactos Territoriales por el Empleo", consciente de que la cooperación o la capacidad de cooperación es, en sí misma, un factor de desarrollo. De la misma manera que lo es el capital físico o humano, los recursos naturales o la solidez de las instituciones. También ha sido analizados el papel clave de la cooperación, como motor de desarrollo, de los llamados distritos industriales, donde la cooperación horizontal entre empresas, genera valor al aprovechar cada unidad productiva las externalidades positivas del trabajo en red y la interacción empresarial.

En esta perspectiva, ha sido acuñado el concepto de capital social, concepto que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas. Podemos referirnos al capital social como "asociaciones horizontales" entre la gente y a redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación.

El capital social puede definirse como la habilidad de las personas de trabajar juntas por un objetivo común en grupos y organizaciones. La habilidad para cooperar voluntariamente depende, del grado en que las comunidades compartan normas y valores capaces de subordinar intereses individuales a aquellas del grupo. Para ello importa el nivel de confianza mutua existente en un grupo (1) y que puede extenderse al conjunto de la sociedad. El capital social determina la facilidad de la gente y de los grupos para actuar juntos.

El capital social se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una

organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte.

En esta línea podemos definir la confianza como la mutua expectativa de beneficio, vinculada a la existencia de comportamientos cooperativos basados en normas comunes. Las normas sociales pueden basarse en valores religiosos, de justicia, etc., pero pueden ser también normas de standards de calidad profesional y códigos de comportamiento.

Una razón principal para interesarse por el capital social es que un grupo con miembros que confían uno en otro, puede cumplir mejor sus metas que un grupo similar sin confianza. En este sentido, el capital social es un nuevo factor de producción que debe ser agregado a los conceptos convencionales de capital (humano, físico, etc.). En efecto, la confianza y el cumplimiento de las obligaciones puede ser muy importante para el desarrollo económico debido a que la confianza reduce los costes de transacción. Cuando la confianza está presente, se reduce el número de transacciones que deben ser controladas por una tercera parte.

Como ya se ha dicho, uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local, es el carácter ocasional de las formas de cooperación. La permanencia en la interacción social es constituyente del capital social. Un incremento del stock de capital social ocurre si hay cambios a largo plazo en la cantidad y densidad de la interacción social, y esta persistencia es uno de los aspectos más importantes para la construcción de un "partnership" local.

La manera más obvia en la cual la interacción social puede tener efectos persistentes, aunque ella misma no sea persistente, es si induce la inversión de las otras formas de capital. Así deben entenderse los beneficios de la cooperación local. Es decir, qué efectos se producen, en cuanto a inversiones para el desarrollo, como resultado de esa interacción y que no se hubieran producido si la cooperación no existiera.

Una forma evidente de beneficios del capital social es que permite compartir la información. Las decisiones de los agentes económicos son a menudo ineficientes porque tienen un déficit en información adecuada. El capital social no remueve la incertidumbre, pero facilita un mutuo conocimiento sobre como los agentes responden ante diferentes situaciones. A su vez, sirve como norma de cumplimiento, en tanto que mecanismo que asegura que estas expectativas sobre comportamiento mutuo se realizarán, lo que reduce los costes de intercambio.

Otro beneficio es la coordinación de actividades. Los comportamientos oportunistas y descoordinados por parte de los agentes económicos tienen implicaciones en los fallos del mercado. Esto puede ocurrir por una información imperfecta pero también a causa de los beneficios generados por el incumplimiento de los acuerdos, que pueden resultar mayores que los efectos negativos de la penalización esperada. La confianza puede ser especulativa y basada en la percepción sobre represalias posibles en el caso de comportamientos desconfiados, pero en todo caso, asegura que

ningún otro individuo sacará ventaja a costa nuestra, aunque eso le ocasionara un alto beneficio económico. Un alto nivel de confianza genera un bajo coste de transacción dando beneficios relevantes para todos.

La importancia de las acciones coordinadas a través de la interacción social depende de sus sustitutos. Los gobiernos y las empresas proveen mecanismos alternativos para la coordinación. Si los costes de transacción caen, muchas actividades que se situaban en ámbitos no mercantiles, se sitúan ahora en ámbitos mercantiles. En efecto, las empresas mercantiles gradualmente solventan sus problemas originados en las externalidades. La necesidad de capital social disminuye a medida que el mercado se vuelve eficaz en una serie de actividades.

Por tanto, en una perspectiva de desarrollo local, será necesario fomentar la interacción social en todos aquellos ámbitos en los cuales las empresas privadas no encuentran soluciones de mercado ni el sector público soluciones en el marco de sus políticas regulares. Es decir, aquellos ámbitos donde se están generando nuevos problemas (desempleo, exclusión social, medio ambiente...) que, para abordarlos, se necesita asumir altos costes de transacción e implementar nuevos procedimientos de interacción social, es decir, donde es necesario acumular capital social.

Al referirnos a sistemas locales de cooperación entre actores, podemos incluir tanto los sistemas locales de empresas, como sistemas de instituciones y organismos que cooperan entre sí en acciones de impulso al desarrollo local. En ambos casos, la construcción de estos sistemas, que aseguren una cooperación persistente y sólida, supone la existencia de una red de lazos de confianza, tejida por los propios participantes en el sistema. Estos lazos son los que reducen el peligro de los comportamientos oportunistas, aquellos que se aprovechan de las imperfecciones de los acuerdos y contratos. Los lazos de confianza pueden establecerse más fácilmente en contextos caracterizados por la frecuencia de los contactos, la proximidad, la convivencialidad y la adhesión colectiva a ciertos valores. Estos valores pueden estar referidos a la identidad cultural e histórica, a valores religiosos o de justicia, pero también a valores comunes en cuanto a profesionalidad, standards de calidad, códigos de comportamiento, etc.

El capital social tiene un carácter evidente de bien público y su producción está limitada. En particular, como todos los bienes públicos, tenderá a ser infra-producido en relación al óptimo social, a menos que el grupo responsable de su producción pueda internalizar la externalidad correspondiente. Esta es la razón por la que las asociaciones horizontales, a escala local, caracterizadas por una equidad en la distribución del poder compartido entre sus miembros, tienden a ser más exitosas en la generación de capital social. Los miembros (organizaciones que se asocian o que cooperan) serán más proclives a contribuir porque tienen más probabilidades de recibir su cuota de beneficio.

Por ello hay que considerar el coste de producir capital social. Requiere recursos, en especial, tiempo. La cantidad de capital social que será producida es, en parte, una función del coste de oportunidad en

tiempo, en relación al retorno esperado del capital social. Esto es, en qué medida un agente económico va a beneficiarse de un bien público que ha sido creado. ¿Qué grupos u organizaciones están mejor situados para producir capital social? Ello dependerá en gran medida de la amplitud de la externalidad creada y, por tanto, de la naturaleza del grupo necesitado de internalizarla de forma efectiva y evitar así, a "los que van por libre".

A los efectos de nuestro análisis de la cooperación en el desarrollo local, podemos distinguir entre un modelo "de abajo a arriba" o bottom up, basado en la construcción de confianza y en la asociación voluntaria para compartir riesgos. Esta cooperación tiende a crecer lentamente pero tienen una larga vida. El otro modelo, es el de "arriba abajo" o top-down, donde un tercero garantiza el cumplimiento de los acuerdos. La asociación se crea de arriba abajo, y puede construirse rápidamente pero suelen tener una vida corta.

La importancia de la reflexión sobre el capital social, en relación al impulso de procesos de desarrollo local, resulta evidente. Debemos situarlo como un factor de singular desarrollo y fundamentalmente, como un factor que induce el desarrollo de otros factores de producción. En todo caso, nos ayuda a tratar la cuestión de la cooperación, y a avanzar en las explicaciones y razones de la misma.

La cooperación como proceso de aprendizaje y de construcción de capacidades

La interacción social es un proceso de aprendizaje de los actores que cooperan. Hay que subrayar la importancia de este factor, porque no tiene una clara visibilidad. Si examinamos los procesos interactivos que se producen en una comunidad, veremos que se produce un proceso de aprendizaje que no es reconocido como tal. La visión de la gente sobre el aprendizaje se refiere al aprendizaje individual, aprendido en centros formales. El aprendizaje informal que se realiza en el día a día no es reconocido como aprendizaje. El aprendizaje informal juega un rol importante en la vida de los individuos, de las organizaciones y de la comunidad. La gente va a reuniones, participa en actividades asociativas y clubes, pregunta a especialistas, busca información, reactualiza contactos etc., y aprende así habilidades. Esta interacción es productiva y lo que realmente ocurre es un aprendizaje.

Las interacciones sociales que crean capital social, son interacciones de aprendizaje (community learning). Por eso los proyectos realizados en cooperación generan y acumulan, además de sus resultados específicos, procesos de aprendizaje. Los indicadores de este aprendizaje serán los resultados de los proyectos realizados en común, a partir de la interacción social.

Lo importante a subrayar en una perspectiva de desarrollo local, es que las "capacidades locales para el desarrollo" surgen del aprendizaje nacido de la interacción social y de la acumulación de capital social. No son el fruto de la capacidad de cada actor, sino de las capacidades generadas en las redes de cooperación.

La cooperación y la identidad local

La posibilidad de que los actores se identifiquen con los problemas del territorio en el que operan es un aspecto de primera importancia para nuestro análisis. La cooperación efectiva y la interacción entre actores, estará sujeta a que se identifiquen con una problemática común y estén dispuestos a acordar soluciones y tomar decisiones colectivas.

La definición de la identidad territorial es algo realmente complejo. Depende si nos referimos a una comunidad de residentes, a una comunidad de relaciones de vecindad, de relaciones laborales o de actividades productivas y comerciales. Nos interesa aquí estudiar la identidad en términos de interacción y cooperación en un territorio complejo. La interacción se basa en la comprensión mutua relacionada con identidades colectivas. Los recursos de identidad construyen un sentido de pertenencia y ello facilita la participación y la reorientación de las visiones individuales a partir de la interacción y la solidaridad.

El problema es que el territorio es, simultáneamente, un espacio de flujos y un espacio de lugares. Las nuevas tecnologías de la información provocan una importancia creciente de los flujos. Pero, a pesar de ello, la inmensa mayoría de la gente, vive en lugares, y por tanto, percibe su espacio en virtud de ellos. Un lugar es una localidad cuya forma, función y significado se contienen dentro de las fronteras de la contigüidad física.

Pero, a su vez, los lugares no conllevan una identidad territorial, aunque pueden contribuir a construirlas. Desde los lugares se pueden construir historias o trayectorias caracterizadas por ser espacios de interacción social, y de interacción de los actores con su entorno territorial. El lugar es un espacio que, por sus cualidades, es singular, diferente a otros lugares.

La relación entre el espacio de los flujos y el espacio de los lugares, entre la globalización y la localización en paralelo, no tiene por qué presentar resultados predeterminados.

La gente sigue viviendo en lugares, pero como en nuestras sociedades cada vez más los recursos y el poder se organizan en el espacio de flujos, el dominio de esta lógica altera la dinámica de lógica de los lugares. Se produce así un choque estructural entre las lógicas espaciales. La reconstrucción de la comunicación entre el espacio de flujos y el espacio de lugares, es uno de los primeros retos para el desarrollo local. Las iniciativas de desarrollo local, y la interacción que ello supone, nos exige actuar sobre ambos espacios simultáneamente. (2)

En la sociedad de la información la identidad ya no se construye solamente desde los espacios de los lugares. Lo global no acecha ni amenaza como algo externo, sino que se encuentra instalado en el espacio de la propia vida de los individuos y de las organizaciones. Más aún, configura una buena parte de lo propio, la propia vida es el lugar de lo local-global ("glocal") . (3)

La vida de las personas ya no es algo ligado exclusivamente al lugar, una vida asentada y sedentaria. Las nuevas tecnologías son medios para franquear el tiempo y el espacio, anulan las distancias, crean proximidades en la distancia y distancias en la proximidad. Vivir en un único lugar no significa ya vivir con los demás y vivir con los demás no significa ya vivir en un único lugar. Se disuelve así, en parte, la interdependencia entre lugar y comunidad.

Hemos constatado así, las dificultades evidentes para construir o reconstruir una identidad local, sobre bases exclusivamente comunitarias, es decir, sobre factores de pertenencia.

Al respecto hay que decir que existe un alto componente de retórica ética sobre las comunidades y las identidades locales, y sobre la llamada pérdida de comunidad, ocasionada por la creciente individualización de nuestras sociedades. La naturaleza de las comunidades ha cambiado y se ha extendido hasta el punto que las comunidades actuales difieren de forma significativa de la tradicional noción local de una comunidad.

Se debería acuñar un nuevo concepto de comunidad de práctica o de proyecto. Las comunidades se construyen, y adquieren su identidad en el nuevo contexto, a partir de la idea de *comunidad con objetivo común*, que describe un tipo de comunidad moderna de gente y de organizaciones, no necesariamente vinculada a una comunidad territorial o de proximidad.

En este marco conceptual, la identidad territorial debe articularse con la idea de comunidad de objetivo común o compartido. Ya no es suficiente con la simple pertenencia porque las identidades territoriales se están modificando rápidamente en función de los fenómenos apuntados.

La nueva identidad territorial, puede desarrollarse a partir de factores que movilicen a las personas y a las organizaciones en función de objetivos comunes, única manera de construir adhesiones e interacción social. Habrá que identificar aquellos problemas que, para ser abordados y resueltos, exigen una acción desde el ámbito local-territorial, que exigen una fuerte interacción social horizontal. Las nuevas identidades locales, en un mundo interdependiente y de flujos crecientes, emergen a partir de objetivos compartidos, objetivos que no están predeterminados por el hecho de la pertenencia o la proximidad, sino que se van modificando y transformando en función de las relaciones cambiantes de lo local con lo global.

El liderazgo y la gobernabilidad en el desarrollo local.

Para la construcción de nuevas formas de cooperación y para estimular la interacción social en la dirección antes apuntada, es oportuno tratar los conceptos de liderazgo y de gobernabilidad, que adquieren una importancia crucial para el impulso a procesos de desarrollo local y que, lamentablemente, no han sido tenidos en cuenta en la mayoría de las reflexiones sobre el desarrollo

local. A menudo, se aborda el problema de la gestión o management del desarrollo local, pero poco o nada sobre el gobierno del desarrollo local, algo bastante diferente.

Nuestra hipótesis es que, si en la esfera económica, no aceptamos el desarrollo local como una simple reproducción microterritorial, de la lógica económica global, sino que lo asociamos a una lógica territorial diferenciada, en la esfera cívica y política, debemos hacer un esfuerzo por visualizar lógicas específicas de la gobernabilidad.

Hay que decir que, las ideas sobre gobernabilidad y liderazgo, se han ido desarrollando en el actual contexto de cambios profundos en nuestras sociedades. En síntesis, la hipótesis principal es que, en el contexto actual de globalización, resulta clave la capacidad para formular y poner en práctica estrategias locales de desarrollo y de reposicionamiento territorial (a nivel nacional e internacional). Esta capacidad depende de muchos factores, pero hay que destacar entre ellos:

- a) la existencia o no de liderazgo eficaz, es decir, capaz de articular una visión viable, que fortalezca una asociación sólida para impulsar los cambios y vencer las resistencias que se le opongan,
- b) un tejido institucional y cultural presente en el territorio, con reglas de juego sociales, económicas y políticas interiorizadas y aplicadas por los diferentes actores,
- c) la capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el abordaje de los problemas.

A partir de estos tres factores, se concibe el concepto de gobernabilidad, definida como la capacidad de un conjunto social o comunidad para autogobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tenga planteados. Una estrategia de gobernabilidad es una estrategia de construcción de capacidades. Tales capacidades dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente, de las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales presentes, y finalmente, de la capacidad y calidad del liderazgo disponible.

La gobernabilidad, por tanto, no se refiere exclusivamente al sistema institucional ni a la acción de gobernar que definen las políticas públicas.

Lo que hay que subrayar es que, en sociedades como las actuales, donde los actores son cada vez más autónomos y, a la vez, más interdependientes, gobernar es cada vez menos producir bienes y servicios y cada vez más garantizar que los actores se comporten conforme a unas reglas de juego que incentivan su comportamiento eficaz frente a los retos y oportunidades de la comunidad. Asimismo, parece evidente que el valor creado por el gobierno no es sólo la utilidad o satisfacción individual procurada por sus servicios, sino la arquitectura social en la que los individuos y grupos buscarán su utilidad.

Es evidente que, para el impulso al desarrollo territorial en el contexto actual, los gobiernos locales deberían ir más allá de la simple gestión eficaz de los bienes públicos y ser capaces de actuar como líderes de la gobernabilidad, catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social.

El liderazgo es un componente vital para generar cambios. En nuestras actuales sociedades sometidas a fuertes y permanentes mutaciones, las nuevas reglas exigen desprenderse de viejos modos de comportamiento y de pensamiento. El gran desafío para los líderes locales actuales puede formularse con la pregunta siguiente: ¿Cómo puede una sociedad y un territorio heterógeno, con diferentes actores portadores de diversos intereses en conflicto en la que ningún grupo puede forzar a los demás a cooperar, encontrar vías para avanzar hacia acuerdos y pactos más equitativos y eficaces?

No identificamos, necesariamente, el liderazgo con el poder y, específicamente, con el poder municipal. A menudo se asocia el liderazgo en el desarrollo local con el papel o la función institucional del gobierno local o municipal. El liderazgo, vinculado a procesos de transformación, no es una función exclusiva de las autoridades públicas, sino que debe extenderse por el conjunto de la sociedad. Ser líder depende de la decisión personal de asumir la función de ponerse al frente, tener visión de futuro, comunicar y construir confianza, tanto o más que de la posición que se ocupe formalmente. Lo no que supone desconocer la importancia del liderazgo institucional y gubernamental.

En las sociedades con alto nivel de capital social, el liderazgo tiende a ser plural, participativo y orientado al futuro. En las sociedades con bajo nivel de capital social, los liderazgos tienden a estar concentrados y ser de visión corta.. En estas últimas sociedades el poder se encuentra muy concentrado, pero también muy condicionado por los equilibrios entre actores cuyas relaciones no se basan en la confianza ni en tradiciones fuertes de participación y asociación. En estos casos, el liderazgo tenderá a ser transaccional o de acomodo entre actores para evitar conflictos, y no para gestionar positivamente el conflicto.

Este es el caso de muchos acuerdos o pactos locales, con fuerte presencia y un casi único liderazgo del sector público, que no producen ningún resultado a largo plazo ni consolidan modalidades de cooperación persistentes.

El liderazgo requerido para el impulso al desarrollo local exige, en primer lugar, visión, y ésta, a su vez, requiere:

1. La comprensión de los intereses a corto y largo plazo de un amplio espectro de actores locales.
2. Una percepción clara de los equilibrios existentes en las relaciones institucionales locales.

3. Una conciencia suficiente de los impactos que las tendencias de cambio actual y futuras van a tener sobre el territorio y sobre sus principales actores.

De lo antes enunciado, se desprende que para el impulso a nuevas políticas de desarrollo territorial y local, no es suficiente con mejorar las capacidades gerenciales y de management, sino que, es imprescindible introducir conceptos como los de gobernabilidad y liderazgo, factores críticos para enfocar con éxito la transformación y la adaptación que exige el nuevo contexto de desarrollo.

En cuanto al gobierno local, hay que recordar que estamos evolucionando hacia un sistema económico y territorial cada vez más abierto, hacia una sociedad donde las organizaciones públicas deben incorporar a su análisis la pluralidad de intereses, derechos y expectativas de los ciudadanos. Una administración pública que no podrá satisfacer siempre más demandas de una forma más eficiente, y que deberá avanzar hacia un gobierno de colaboración entre líderes, en todos los sectores de la sociedad, donde la apertura, el consenso y la innovación son las claves para estimular un cambio en las reglas de juego.

Esta perspectiva de cambio de funciones y de innovación institucional será, progresivamente, un factor clave para las políticas y estrategias de desarrollo local.

A ello se agrega otra tendencia de singular importancia, como es el debilitamiento de la forma clásica de toma de decisiones públicas. Ya no hay grandes decisiones del estado-nación de las que puedan derivarse las pequeñas decisiones en la base (local). Así como las comunidades ya no están contenidas en el territorio, ni las regiones o localidades contenidas en el estado-nación, las pequeñas decisiones ya no derivan de las grandes.

Esto es así, por ejemplo, en las decisiones de las ciudades o regiones europeas, que ya no están obligadas, en ámbitos cada vez más significativos, a depender de las decisiones del estado central. Se produce una crisis del concepto de poder determinado espacialmente, y es necesario, por tanto, un proceso diferente de toma de decisiones. Las decisiones ya no se toman de forma lineal, en el sentido de que cada organismo público posee una competencia bien perfilada y, por tanto, se descompone así el tradicional debate político e institucional sobre competencias, directrices y ordenamiento institucional

La estrategia y los programas de desarrollo local

Un modelo de desarrollo local

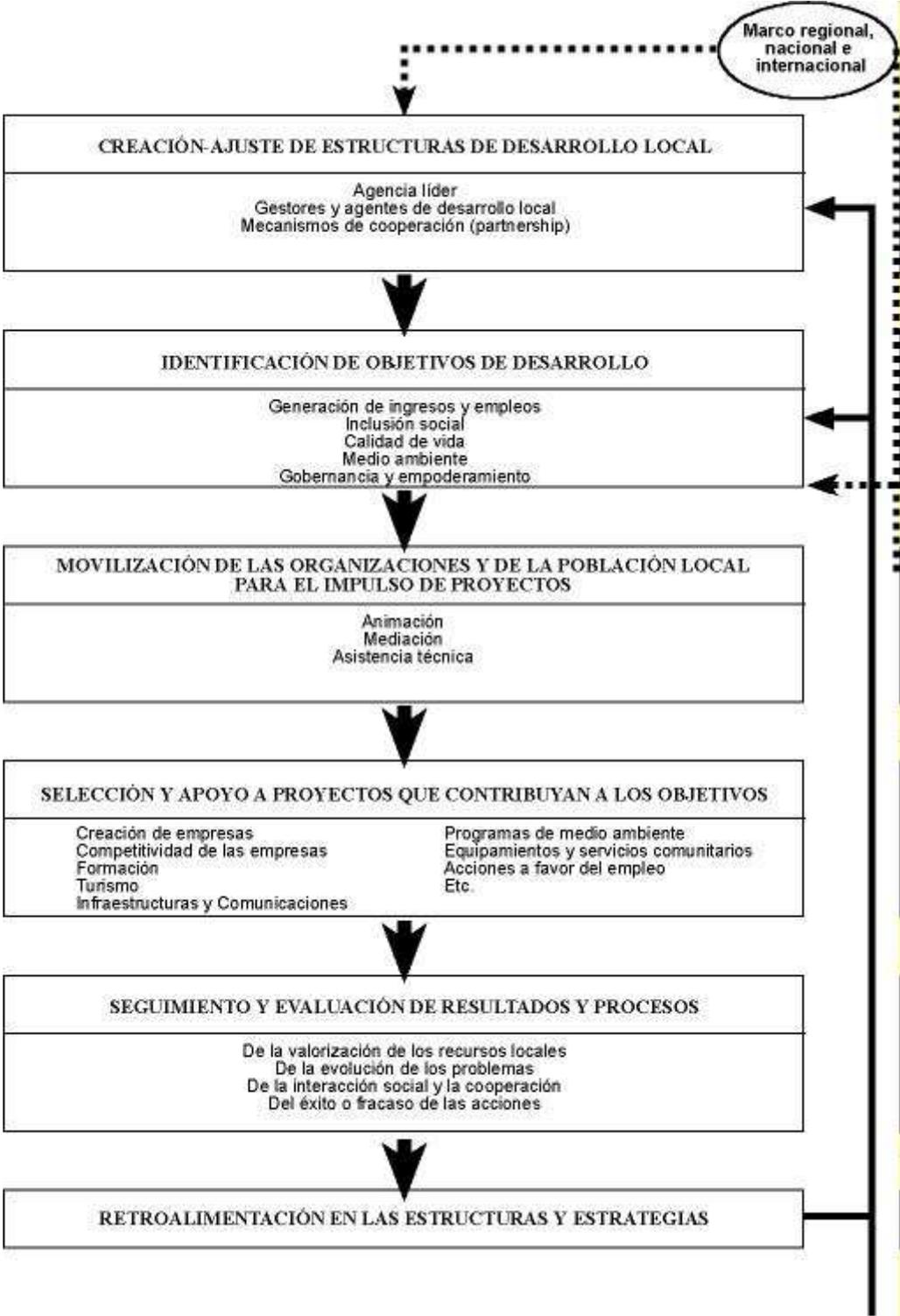
El establecimiento de un modelo de desarrollo local tiene sus ventajas y sus desventajas. Desventaja, en la medida que simplifica la complejidad de un proceso

con múltiples dimensiones. Ventaja, porque es necesario disponer de marco metodológico para fijar las orientaciones de referencia a las políticas de desarrollo local. Dicho de otra manera, ¿cuáles son los componentes centrales de una política de desarrollo local? En este sentido, un "modelo" de desarrollo local se configura en torno al diagrama siguiente

CUADRO: UN MODELO SIMPLIFICADO DE UN PROCESO DE DESARROLLO LOCAL

Adaptación propia de:

OCDE, Best practices in Local Development. Leed Notebook 27, París, 1999



El modelo, ilustrado en el diagrama, es un "modelo simplificado", o un marco de referencia para la acción, donde se establecen las posibles relaciones internas de un proceso orientado de desarrollo local. El modelo es abierto, solo fija los componentes esenciales que definen un proceso de desarrollo local y no tiene ninguna pretensión de formalizar y fijar criterios o pautas sobre los diferentes componentes del mismo.

Como puede apreciarse el modelo no puede asociarse a un plan, sino que se configura como un circuito donde se integran los principales componentes del desarrollo local. El circuito funciona a partir de una retroalimentación continua (ciclo) que permite una revisión-seguimiento de todo el proceso, abierto a una toma de decisiones flexibles que permitan, en su caso, rectificar o modificar objetivos y estructuras. Se trata de un aspecto crucial del enfoque, es decir, la idea de que no existen ni estructuras, ni objetivos que no puedan modificarse y, si es preciso, que no se puedan modificar con relativa facilidad. Lo más importante, en todo caso, es que los cambios, fruto de la retroalimentación, se introducen a partir de la experimentación y evaluación de las acciones en marcha.

El modelo se sitúa en una perspectiva diferente y más amplia que un plan de desarrollo local. Se trata de una perspectiva incremental y cíclica del desarrollo, de un proceso que se enriquece a partir de las mismas acciones implementadas y, en función de los procesos mismos de cooperación y de interacción entre los actores que participan.

La experiencia nos enseña que los procesos y experiencias de desarrollo local no evolucionan desde la cooperación sólida, pasando por la identificación de objetivos que, a su vez, definen todos los proyectos que contribuyan alcanzarlos. Lo que sucede, es que cada territorio no tiene una trayectoria lógica de desarrollo, sino que éste se va generando y construyendo a partir de trayectorias propias.

Suponemos que el modelo se desarrolla a partir del aprendizaje y la experiencia acumulada de los actores, fruto de las acciones e iniciativas de desarrollo, que no fueron definidas previamente en función de unos objetivos globales de desarrollo a los que debían contribuir. Es a partir de esta acumulación, que el proceso se orienta hacia la lógica del modelo y se estructura a partir de los componentes y su secuencia.

Sobre la planificación en el desarrollo local

La planificación del desarrollo local ha tenido un auge indudable a partir de los años 80. Su concreción más evidente ha sido el diseño y el impulso a planes estratégicos territoriales, principalmente de ciudades. Este auge ha respondido a dos finalidades. En primer lugar, la de dotar de coherencia a muchas iniciativas surgidas desde los territorios, sin mayor relación entre ellas. Los planes estratégicos llegaron para dar coherencia y consistencia a procesos "desordenados" de desarrollo local. Y, en segundo lugar, como instrumento para la definición de modelos o escenarios de desarrollo territorial, es decir para dotar a los territorios de una visión, y perfilar mejor la vocación territorial.

Pero también generaron una cultura planificadora, introduciendo ciertas dosis de racionalismo constructivista que ha ocasionado no pocos problemas al desarrollo local.

El racionalismo constructivista, siguiendo a Joan Prats, en su versión más pura y simplificada, considera que las construcciones sociales sólo son racionales en la medida que responden a un diseño intelectual previo, asimismo racional. Se basa en una convicción sobre la preponderancia del conocimiento científico y técnico como racionalidad suprema libre de otras construcciones, por ejemplo éticas o ideológicas, unida al desconocimiento y desprecio por las diversidades culturales, las tradiciones o los comportamientos emocionales. El racionalismo constructivista visiona las sociedades como organizaciones mecánicas, cuyo comportamiento podría ser previsto y calculado mediante el diseño, la planificación y la ordenación, y la gestión científica. La planificación del desarrollo, en síntesis, es un "tool kit" que puede adquirirse fácilmente (en las universidades o en las consultoras) y aplicarse a todos los territorios y sociedades, sin apenas consideración a las diversidades culturales e institucionales, históricamente producidas, de las que los planificadores hacen "tabla rasa".

Aunque hay que decir que la teoría de la planificación estratégica territorial, contempla una mayor sofisticación metodológica, en el fondo, parte del mismo supuesto. Los planes estratégicos reconocen la necesidad de adoptar enfoques y métodos flexibles, adaptativos a la complejidad de un territorio plural y conflictivo, pero, en los hechos, los planes estratégicos, debido a su vocación totalizadora, es decir, de encerrar o abarcar el impulso al desarrollo local en un plan, provoca una formalización excesiva, que deja escaso o ningún margen para procesos más dinámicos, difíciles de regular o de gestionar a través de la planificación.

Nuestra reflexión no postula la inutilidad metodológica de la planificación estratégica, sino su insuficiencia para dar cuenta y recoger toda la problemática de un proceso de desarrollo local orientado por los actores territoriales. Las propuestas para ir "más allá" de los planes estratégicos locales, han sido presentadas en el apartado anterior.

MARCO LÓGICO

CRITERIOS DE EVALUACIÓN E INDICADORES PARA EL DESARROLLO LOCAL

| Enfoque lógico | Criterios de evaluación | INDICADORES DE DESARROLLO LOCAL | | |
|--|---|--|--|---|
| | | Indicadores de incremento de capacidades de los actores locales | Indicadores de desarrollo económico, empleo y cohesión social | Indicadores de innovación política y <i>mainstreaming</i> |
| Sostenibilidad-permanencia a largo plazo del proceso de desarrollo local | SOSTENIBILIDAD (Evaluación de la permanencia de los cambios, de las actitudes y de los beneficios) | Factores de viabilidad de largo plazo. Liderazgo, organización, conocimientos, habilidades gerenciales y técnicas. <i>Partnership</i> , capital social, diversificación de fuentes de financiación | Progreso en la creación neta de empleo, calidad en los nuevos empleos Competitividad de las empresas Cooperación empresarial. Innovación empresarial Presencia de mecanismos de integración social eficaces. Densidad en el tejido de organizaciones del tercer sector. Sostenibilidad ambiental del territorio. | Influencia en las políticas nacionales, efecto demostrativo. |
| Objetivo global. Estrategia de desarrollo territorio | IMPACTO (Evaluación de los efectos que se generan en el territorio y en la población local, más allá de los resultados específicos de | Cambios en el comportamiento de las organizaciones locales. Incremento del control local de las | Nuevos servicios a la actividad económica y al mercado de trabajo. | Nuevas ideas, "buenas prácticas", transferibilidad, desarrollo local exitoso. |

| | las acciones) | acciones. | | |
|---|---|---|--|--|
| Objetivo específico y resultados. Son los productos o "outputs" que se han generado como consecuencia directa de las realizaciones (acciones de desarrollo) | EFICACIA (Evaluación del cumplimiento de objetivos y resultados de los proyectos y acciones comparando lo previsto con lo realmente alcanzado) | Organizaciones orientadas a resultados. Trabajo en red para el impulso a proyectos. | Las acciones cubren de forma efectiva las necesidades de los grupos y sectores necesitados (target) | Obtención de mejores resultados, producto del enfoque integrado, innovativo, en comparación con las políticas ordinarias. |
| Realizaciones y actividades Medidas o acciones realizadas para alcanzar los resultados previstos | EFICIENCIA (Evaluación de la utilización de los recursos en relación a los resultados obtenidos, relación coste-beneficio). | Nuevos sistemas de gestión. Calidad en la asistencia técnica. | Relación coste-beneficio Relación coste-utilidad Relación coste-efectividad En todos los casos, en relación a las acciones propuestas de creación de actividad económica, de empleo y de cohesión social. | La descentralización genera una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Costes menores en los servicios (en comparación a políticas centralizadas) |

Los criterios de evaluación nos permiten medir el desarrollo local en relación a la sostenibilidad a largo plazo, es decir, en qué medida los procesos y resultados del desarrollo local, se acumulan y generan beneficios de una manera duradera.

El criterio de impacto se vincula a la evaluación de los efectos generados como fruto de la elaboración de unos objetivos y la aplicación de una estrategia de desarrollo territorial y que van más allá de los resultados de las acciones o proyectos. Los impactos hacen referencia a los procesos más que a los resultados. La evaluación de impacto define de alguna manera la estrategia del desarrollo local, en la medida que ésta no es la simple acumulación de acciones en el territorio.

A su vez, a los criterios de sostenibilidad e impacto, deben agregarse los de eficacia y eficiencia. La eficacia nos permite evaluar si se han cumplido los objetivos y resultados previstos y si éstos han

beneficiado a los grupos a los que realmente se pretendía beneficiar. La eficiencia evalúa el uso de los recursos y medios en relación a los resultados obtenidos, en términos de coste-beneficio.

En síntesis, se trata de analizar la coherencia de los objetivos a la situación existente en el momento que se formulan. En la evaluación *expost* resulta fundamental constatar la existencia de cambios en el contexto entre el momento en que se empezó a ejecutar la intervención y aquel en el que se realiza la evaluación. Así, aplicando estos criterios de evaluación podemos visualizar el desarrollo local, simultáneamente como un proceso y como un producto (o resultado), en un encadenamiento lógico que va desde las actividades hasta la sostenibilidad-permanencia, pasando por los resultados, los objetivos y los impactos. Pero estos criterios los utilizamos en función de unos indicadores, que son los que nos permiten medir el progreso del desarrollo local. La elección de tres tipos de indicadores, tal como se observa en el cuadro, se relacionan con los tres factores que definen el desarrollo local. Estos tres factores no son independientes entre sí, sino que se condicionan e interactúan de forma recíproca.

En primer lugar con el incremento de capacidades de los actores locales, es decir, el desarrollo local es un proceso que conlleva, como ya se ha dicho, un aprendizaje local y, como resultado, una mejora del desempeño de dichos actores. Se trata de un proceso incremental, fruto de la propia práctica de los actores.

En segundo lugar con los indicadores de desarrollo económico, empleo, cohesión social, que son las metas territoriales u objetivos del desarrollo local. Estos productos del desarrollo, que pueden medirse a partir de indicadores cuantitativos, no son solamente indicadores de crecimiento, sino que son, principalmente, objetivos de transformación del territorio, vinculados al "modelo" deseable, establecido en la estrategia de desarrollo elegida. De ahí que los indicadores de desarrollo económico no puedan desvincularse de los indicadores de incremento de capacidades.

En tercer lugar, con los indicadores de innovación política y *mainstreaming*. Estos indicadores se refieren a una dimensión de importancia creciente para el desarrollo local, es decir, a la capacidad de innovación y a la gobernabilidad del desarrollo local, que no se limita a hacer localmente lo que hacen los estados a escala nacional. Las relaciones entre la globalización y las iniciativas locales, en términos políticos (bienes públicos) y la "justificación" del desarrollo local, deben ser objeto de una medición específica.

Como puede observarse, hay una relación directa entre los diferentes niveles (encadenados) del enfoque lógico (permanencia a largo plazo, objetivo global, objetivos específicos-resultados y actividades), con el tipo de criterio de evaluación utilizado (sostenibilidad, impacto, eficacia, eficiencia) y, a su vez, con los tres tipos de indicadores utilizados (incremento de capacidades, desarrollo económico y cohesión social e innovación política). En cada fila situamos un tipo de relación entre el enfoque lógico, los criterios y los indicadores.

En esta perspectiva el desarrollo local solo puede evaluarse a partir del conjunto de relaciones establecidas de esta manera. Este enfoque de la evaluación nos permitiría mejorar nuestra capacidad para vincular las relaciones causa-efecto de los procesos de desarrollo local. No se trata de medir solamente indicadores de resultados en términos de desarrollo económico, empleo y cohesión social, sino de vincular directamente estos resultados a un incremento simultáneo de las capacidades de los actores y a una mejora de la innovación política e institucional.

Existe una dificultad para construir indicadores fiables, es decir, objetivamente verificables, cuando nos referimos a procesos incrementales y no a resultados. Es decir, resulta relativamente sencillo medir los incrementos de competitividad de las empresas, o los empleos creados en un período determinado, pero no resulta sencillo la medición del stock de capital social o de la dinámica de interacciones sociales, como componentes del incremento de capacidades de los actores locales. En estos casos, deberemos acudir a indicadores indirectos que nos den información sobre los mismos.

En todo caso, los indicadores de procesos, como lo es el incremento de la interacción social entre los actores, se miden también, a través de los indicadores de resultados del desarrollo económico y social, en la medida que muchos de estos resultados solo podrán alcanzarse con la condición de que exista una cooperación organizada. Se trata de indicadores indirectos. En el cuadro 2 (Marco de evaluación del desarrollo local a largo plazo), ilustramos la relación existente entre dos criterios de evaluación: la pertinencia y el impacto. Para ello analizaremos el contexto y los tipos de impacto, es decir, la relación existente entre aquellos factores del contexto territorial que nos interesa vincular a las políticas de desarrollo local. La pertinencia es la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza. Para ello es preciso realizar un análisis que considere los problemas y necesidades de la población, las políticas nacionales y regionales y como las mismas afectan al desarrollo local, la existencia de otras actuaciones que pueden ser sinérgicas, complementarias o contradictorias, las capacidades institucionales locales, el contexto económico global y el ciclo económico. La pertinencia de las políticas y estrategias del desarrollo local con un contexto determinado, es lo que dota de solidez a estas estrategias y lo que, finalmente, permitirá alcanzar los impactos deseados. La no pertinencia entre contexto y estrategias, reducirá los impactos, aunque permita la obtención de resultados a corto plazo.

Considerando los componentes del contexto que aparecen en el cuadro 2, resulta evidente que para que generar un conocimiento y análisis afinado de dicho contexto, se necesitan diversos recursos y procedimientos. Principalmente:

- a) Una comprensión muy ajustada de las funciones territoriales, de las escalas adecuadas de intervención en nuestro territorio, así como de la vocación y el potencial de desarrollo existente, resultan aspectos clave.
- b) La detección e interpretación de las necesidades de la comunidad territorial, solo podrán hacerse, a partir de una participación efectiva de los afectados en dicha

detección, lo que supone, a su vez, la organización de espacios de cooperación. Asimismo, debemos considerar la evolución de estas necesidades y los cambios temporales.

c) El desarrollo de las instituciones y entidades locales es un proceso complejo, pero se deberá prestar especial atención a las capacidades con las que se cuenta para el impulso al desarrollo local y a adaptar la estrategia a estas capacidades y experiencias previas.

d) Las intervenciones sobre el territorio de las políticas nacionales o regionales, condiciona en gran medida las elecciones y alternativas de las estrategias de desarrollo local, tanto positiva como negativamente, según los casos. A menudo, el desconocimiento de dichas intervenciones, la descoordinación, o la falta de previsión, han llevado a la ineficacia de las estrategias de desarrollo local.

e) El contexto económico global, tanto sus tendencias generales de medio plazo, o coyunturas de cambio, así como los diferentes ciclos económicos, son un componente central del contexto del desarrollo local. Así, las estrategias locales pueden definirse a partir del aprovechamiento de un ciclo favorable, o establecer mecanismos anti-cíclicos.

Asimismo, el desarrollo local deberá evaluar otras dimensiones. Por una parte, analizar los posibles efectos indirectos y no previstos que pueden, a su vez, generar efectos favorables o perversos. Esto es muy relevante, debido a la elevada complejidad y a las influencias diversas que soportan los procesos de desarrollo local. Si es verdad que el desarrollo local es un proceso orientado y racional, no es menos cierto que se despliega en un contexto de cambio continuo donde existen variables poco controlables por los promotores de las estrategias.

Por otra parte, es necesario evaluar la adicionalidad de los impactos como fruto de las estrategias y políticas. A veces, resulta que los impactos no están vinculados directamente a las acciones y proyectos implementados y que, determinados impactos, se hubieran generado de todos modos, como resultado de otros factores o circunstancias ajenas a dichas políticas. Esta dimensión de adicionalidad no es algo secundario o especulativo. Quizás sea esta dimensión la que finalmente da valor a las estrategias de desarrollo local. Es evidente que la demostración de que son, efectivamente, las estrategias y acciones voluntarias del desarrollo local las que generan impactos en la dirección prevista, será posible en la medida que tengamos en cuenta:

- El despliegue de un proceso a largo plazo que permita medir impactos duraderos y acumulativos sobre el territorio.
- Un análisis permanente y una observación continua sobre la pertinencia, es decir sobre la relación de coherencia entre el contexto y las estrategias

locales y, sobre todo, disponer de la capacidad para tomar decisiones de cambio de estrategia, ante los posibles cambios en la evolución del contexto.

- El despliegue de una estrategia inclusiva, es decir, que los diferentes actores y sus diferentes percepciones, estén presentes en todo el proceso de manera activa.

Marco de la evaluación del desarrollo local a largo plazo

PERTINENCIA E IMPACTO

