

REDES Y ÁMBITOS DE GOBERNANZA EN PROCESOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Ioanna Grotiuz. Especialista en Desarrollo Local
y Descentralización.

1. Introducción

Este documento procura aportar a una discusión entre teoría y práctica de algunas claves reconocidas del desarrollo económico local, en particular, las que implican los ámbitos de gobernanza local y multinivel en tanto espacios de articulación de actoras y actores públicos y privados para la planificación y gestión del desarrollo del territorio.

La idea central es que el desarrollo económico local se apoya en relaciones constructivas entre una amplísima diversidad de agentes y modalidades de participación en un abordaje multiescalar, y de que la construcción de gobernanza tiene un papel sustantivo para el DEL.

Vale aclarar que los ámbitos de gobernanza son diversos en los asuntos que abordan, en su integración y mecanismos de funcionamiento. Al referirnos a ellos aquí consideramos tres aspectos fundamentales en común: la integración de esfuerzos públicos y privados, la búsqueda de objetivos de desarrollo, y la contribución a la gobernabilidad y mejora del capital social territorial. Se trata de distintos tipos de espacios de articulación con diferentes nombres y formatos, entre los que se encuentran las agencias de desarrollo económico local.

Se parte de la base que existe una extensa literatura sobre este tema pero más extensa aún es la práctica o, más bien, las diversas prácticas que pueden encontrarse en variados rincones del planeta. Del universo empírico existente, se tienen en cuenta aquí algunas experiencias latinoamericanas que han sido sistematizadas y otras conocidas directamente en la región y en Uruguay, con el objetivo de contrastar dificultades metodológicas y operativas con el importante desarrollo teórico que hay a la fecha.

El documento ofrece una aproximación conceptual al tema para confrontarla con algunos dilemas teórico-metodológicos, dificultades y respuestas encontradas por algunas experiencias. Asimismo, se presentan varias interrogantes, esperando que algunas puedan despejarse en el intercambio que habilita el primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local y en los caminos por recorrer.

2. Una aproximación conceptual

Este apartado procura pasar revista a referencias conceptuales destacadas en la temática de la gobernanza y el DEL. La selección no es casual, sino que refiere particularmente a bases teóricas que se vinculan con dilemas metodológicos y operativos a los que se enfrentan muchas experiencias.

En primer lugar, conviene ubicar el enfoque general de **desarrollo local** que sustenta el documento, sin desconocer que cada sociedad local da sus propios contenidos y especificidades a la noción de desarrollo. En términos generales, se entiende el desarrollo local como proceso no lineal, constantemente inacabado,¹ de mejora de las condiciones económicas, sociales y culturales, ambientales y político-institucionales de un territorio, que tiende a la gobernabilidad democrática, el desarrollo humano y la cohesión social, y a aumentar la equidad entre las personas que habitan el territorio. Depende de factores endógenos y exógenos al territorio y, entre los endógenos, de un conjunto de capacidades individuales y colectivas y de vínculos positivos (o constructivos) entre personas, entre instituciones y organizaciones.

En un proceso de globalización e 'inmediatización' entre causas y efectos de fenómenos globales y fenómenos locales, los procesos de desarrollo local no se producen en forma aislada, sino que se plantea un desafío para las sociedades locales en cuanto a cómo se insertan en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo las capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores y actoras en juego (Arocena, 2002, 1995). La noción de **interdependencia** resulta clave en un contexto de globalización, y ésta que aumenta su relevancia en la medida que se incrementan las relaciones en un mundo cada vez más interconectado. La interdependencia se manifiesta entre territorios, empresas, gobiernos, instituciones y, en definitiva, entre personas en su vida cotidiana. A partir de la revolución tecnológica, la novedad no es la globalización sino la velocidad con que acciones deslocalizadas o localizadas en un lugar del planeta afectan a realidades distintas o geográficamente distantes, y el desafío es la capacidad de preparación, respuesta y adaptación local frente a contextos cambiantes.

En un marco global que tiende a la concentración de

¹ Inacabado dado que surgen nuevas metas o se identifican nuevas necesidades a medida que se alcanzan metas anteriores.

la riqueza y las oportunidades, el desarrollo local se perfila para algunos como una estrategia limitada en alcance, en relación con números globales, pero prueba ser efectiva en resultados e impactos en los territorios en cuestión. Asimismo, las escalas del desarrollo local no son necesariamente micro, sino que hay distintas configuraciones para lo local: lo local-municipal, lo local-microrregional o regional, lo local-metropolitano, lo local-transfronterizo, lo local-cuenca hidrográfica (Gallicchio y Camejo, 2005).

Por otra parte, si bien el **desarrollo económico local (DEL)** pone énfasis en la dimensión económica del territorio, la literatura especializada y las prácticas de DEL reconocen la relevancia de las otras dimensiones en la generación de entornos territoriales favorables para el DEL. Se ha superado la noción de que el crecimiento económico por sí solo conlleva desarrollo; décadas de políticas macro económicas en América Latina han demostrado que el crecimiento no asegura distribución de la riqueza y no sólo no se ha logrado reducir la desigualdad sino que ésta ha ido en aumento. Sin poner en cuestión la relevancia de las políticas macro para el desarrollo de los países, se comprueba que hay un margen para lo local en cuanto a asegurar procesos sostenibles de desarrollo económico a nivel territorial. Es decir, más allá de determinaciones estructurales, existen territorios que -como sujeto- demuestran capacidad de incidir en sus propias condiciones de desarrollo. Entre los factores para que esto suceda, Arocena (2002, 1999, 1995) resalta el peso fundamental de la identidad local (cuando ésta es proactiva, opera como palanca de desarrollo) y cada vez son más los análisis de las ciencias sociales y económicas que destacan el peso del capital social en los procesos de desarrollo económico local. Asimismo, los aportes de la agenda internacional a las agendas locales y nacionales para el desarrollo humano y el desarrollo de capacidades, abonan a una visión más sistémica del desarrollo económico local.

Cada vez hay un mayor reconocimiento de que las dimensiones del territorio están interconectadas de forma tal que los procesos de desarrollo integral requieren de acciones a nivel económico-productivo, socio-cultural, político-institucional, ambiental, en escenarios donde el conocimiento aplicado, el capital humano y el capital social se valoran cada vez más como activos fundamentales (Albuquerque, Costamagna, Ferraro, 2008), y esas acciones requieren de contex-

tos habilitantes para la toma de decisión a nivel local que permita definir cómo y en qué se usa el excedente que produce el territorio. En su análisis del papel de las sociedades locales en los procesos de desarrollo local, Arocena (2002, 1995) plantea que existe una condición socio-económica, en cuanto a que la riqueza generada en el territorio y el uso del excedente sea objeto de negociaciones (lo que implica la creación de riqueza generada localmente y un sistema de agentes que negocie); y una condición cultural, referida al sentido de pertenencia a la comunidad, que se expresa en términos de identidad colectiva.

La construcción de **competitividad territorial**, uno de los temas eje del desarrollo económico local, pasa por cómo el territorio se conoce, reconoce, valora sus recursos, y genera mejores diálogos y mayor *marketing* territorial. Para esto, se requiere construir y movilizar factores tangibles e intangibles del territorio aunque nunca en forma aislada de otros factores que lo trascienden. El enfoque de *competitividad sistémica* ubica a la competitividad como “*resultado de la interacción entre el Estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa del conjunto de la sociedad*” (Albuquerque, Costamagna, Ferraro, 2008). En sus estudios de competitividad sistémica, Esser et al (1996) distinguen cuatro niveles de análisis: un nivel micro que opera sobre la innovación tecnológica y de gestión en las actividades productivas y tejido empresarial local; un nivel macro que incide en las condiciones de estabilidad y el marco regulatorio general; uno meso, en el que a partir de la integración de políticas sectoriales se generan entornos territoriales innovadores; y un nivel meta, que refiere a la animación social y la concertación estratégica de actores y actrices locales. La competitividad sistémica requiere coordinación entre estos niveles para reforzar una capacidad competitiva que exige altos niveles de organización, coordinación y gestión de parte de distintos agentes.

Toda esta visión sistémica, compleja, de la relación entre lo local y lo global, de la multidimensionalidad del territorio, de la noción de interdependencia y de sistemas de agentes negociando dentro y desde las sociedades locales, contiene básicamente un sinfín de relaciones de todo tipo. **Los procesos de desarrollo económico local se apoyan en un sistema complejo de relaciones en el que pasa a ser determinante la noción de gobernanza tanto local como multinivel.**

En este documento, se entiende a la **gobernanza local** como sistema de gestión de la interdependencia entre actrices y actores públicos y privados, que convergen sus recursos para concretar acciones colectivas con fines de desarrollo en un territorio determinado (De Barbieri et al, 2010). Barreiro (s/f) sostiene que la gobernanza local constituye un espacio público en que los actores y actrices son conscientes de recursos y obstáculos, y de la necesidad de cooperar para alcanzar los objetivos de cada uno. La gobernanza se sustenta, entonces, en la **construcción de nuevas relaciones de cooperación** entre agentes para el desarrollo de la comunidad. Los procesos de construcción y fortalecimiento de la gobernanza se retroalimentan con un marco favorable de relaciones entre personas e instituciones a nivel local, que se traducen en coordinaciones y asociaciones estratégicas entre agentes públicos y privados del territorio para producir las transformaciones deseadas en la sociedad local. Esto implica arreglos institucionales y relacionales, formales e informales, portadores de nuevas formas de intervención y gestión pública, así como capacidades acordes para ello.

La gestión de la interdependencia implica múltiples niveles de actuación, en la medida en que en el territorio influyen las acciones de actores y actrices que intervienen en múltiples escalas. En lo político-administrativo, hay actores y actrices municipales, departamentales, provinciales o estatales, regionales y nacionales, que aportan propuestas y definiciones que afectan el territorio. Hay un desafío, entonces, en incluir todos los intereses y necesidades, y aprovechar las propuestas y recursos presentes en modelos de gobernanza basados en relaciones de cooperación horizontal y vertical. De esto deriva la importancia de la **gobernanza multinivel**, impulsando procesos de desarrollo económico local integrado que atiendan distintas escalas de intervención, teniendo en cuenta que hay **distintas escalas óptimas para abordar distintos tipos de asuntos**. La gobernanza multinivel habilita la construcción de políticas convergentes, concurrentes (locales, nacionales y de los niveles intermedios) a partir de relaciones de cooperación vertical (intergubernamental) y horizontal (interlocal, interregional, transfronteriza) público-públicas y público-privadas. Los ámbitos de gobernanza multinivel pueden articular la diversidad para lograr la convergencia funcional de acciones multinivel.

Ahora bien, como plantea Barreiro (s/f), los actores y actrices del territorio “no viven en armonía y coopera-

ción permanente”, sino que existen obstáculos para que sus intereses converjan. Vale observar, por ejemplo, lo que sucede cuando una nueva inversión en un territorio conlleva riesgos potenciales para el medio ambiente. Rápidamente, los actores y actoras se alinean a favor o en contra, o defendiendo la creación de nuevas fuentes de empleo, o defendiendo la calidad de vida general y la sostenibilidad del territorio. En un marco de gobernanza todos esos intereses deben estar sobre la mesa, sin subestimar la preocupación legítima de los distintos actores y actoras, ni subestimar la dificultad que puede representar alcanzar soluciones que satisfagan a todos y todas.

Por otra parte, en el territorio existen **distintas formas y relaciones de cooperación**. Barreiro (2008) diferencia, por ejemplo, la cooperación ideológica de la cooperación pragmática. En la primera, no existe una motivación específica previa a cooperar mientras que en la segunda los actores y actoras perciben la necesidad de cooperar y hacer sinergia para gestionar y alcanzar cambios deseados o, en otras palabras, desarrollar mejor su propia estrategia.

También es posible diferenciar la cooperación que surge del interés por alcanzar una visión colectiva sobre el futuro deseado para el territorio, de la que se produce para enfrentar situaciones de riesgo o emergencia para la comunidad. Y aunque la primera es la más valorada en la teoría y la práctica del desarrollo local, la segunda no debería subestimarse, por dos razones: primero, por su efectividad para resolver problemas graves y urgentes en el territorio (sobran los ejemplos de colaboración espontánea no solo de instituciones sino de personas que habitualmente no participan en la vida pública de un barrio o una localidad en situaciones críticas de inundación, sequías, terremotos, entre otros); segundo, por la posibilidad que ofrecen estos ámbitos de colaboración espontánea ante situaciones críticas de constituirse en espacios más permanentes para encontrar soluciones de fondo a problemas del territorio. Se destaca aquí la investigación de Gallicchio y Camejo (2005) en que se observó que numerosos procesos de desarrollo local en América Latina tuvieron como disparador este tipo de situaciones: los actores y actoras, nucleados en torno a una necesidad inmediata, profundizaron luego sus relaciones de cooperación para abordar problemas comunes en profundidad, no ya para resolver emergencias sino para prevenirlas o para producir transformaciones a largo plazo.

Ahora bien, también se constata que la gobernanza se fortalece cuando en el territorio existen visiones de futuro compartidas, en parte porque éstas ayudan a confluir los esfuerzos por el desarrollo local y a producir sinergias; en parte porque en los procesos participativos de construcción de visión territorial suelen identificarse problemas y preverse soluciones antes que éstos se presenten; en parte porque ayudan a arrojar luz sobre problemas o potenciales conflictos que solo así podrán ser abordados y resueltos; y en parte porque ofrecen la oportunidad de romper con visiones hegemónicas o conservadoras en una sociedad local: permiten aflorar voces que habitualmente no se escuchan y desequilibrar poderes tradicionalmente instituidos para reposicionar relaciones de poder.

Las distintas formas que asumen las relaciones de cooperación se presentan aquí solamente a efectos de vincularlas luego a cuestiones operativas, ya que aprender a reconocerlas y aprovecharlas suma a los procesos de desarrollo económico local. **Las distintas motivaciones que pueden existir para cooperar no deberían considerarse buenas o malas per se, sino que son; están presentes en los ámbitos de gobernanza así como están presentes distintos actores y actoras en las redes de gobernanza. Conocerlas y valorarlas es esencial para sostener los ámbitos de gobernanza de manera que el proceso sea capaz de responder a esas motivaciones al tiempo que avanza hacia una visión colectiva del territorio.**

Se veía que el desarrollo económico local se apoya en relaciones de cooperación traducidas en coordinaciones y asociaciones dentro del territorio y vinculándolo con lo global, y que los ámbitos de gobernanza permiten gestionar la interdependencia entre los actores y actoras. Ahora bien, en las coordinaciones y asociaciones entre agentes locales se ponen en juego **capacidades que deben ser desarrolladas**; se requieren agentes o agencias con capacidad de gestión proactiva, de anticipación a escenarios, de mediación y articulación de agentes, de facilitación de procesos. Los agentes de desarrollo local pueden ser instituciones, grupos o personas que, al decir de Barreiro, cumplen funciones de integración (articulación local-global), mediación (punto de apoyo, generación de condiciones para el diálogo), e innovación y movilización (de los recursos locales)”.

La capacidad de diseñar y poner en práctica estrategias locales de desarrollo y reposicionar el territorio de-

pende de muchos factores; entre éstos, Barreiro destaca: "a) la existencia o no de liderazgo eficaz (...) 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 (y actoras), c) la capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el abordaje de los problemas". **Si se plantea que esos procesos requieren de liderazgos articuladores y de reglas de juego claras y aplicadas por los distintos agentes, surgen las políticas públicas como instrumentos clave para el desarrollo económico local.**

Una política pública es el conjunto de metas, medios, instrumentos que se definen para abordar un asunto de prioridad en la agenda de gobierno. Las políticas públicas locales surgen de la agenda de gobierno del territorio, que es el conjunto de asuntos identificados como prioritarios, a los que se llega a partir de tensiones y acuerdos entre grupos al interior de la sociedad y sobre los que se decide actuar. En un marco de gobernanza local, la agenda pública local y las políticas públicas que surgen de ésta no son definidas exclusivamente por el gobierno local sino por el conjunto de agentes y redes presentes en el territorio. Sin embargo, el gobierno local tiene un rol fundamental en la definición de la agenda y las políticas públicas: "el estado aún posee el monopolio de la recaudación de ingresos y la facultad de elaborar las leyes, en consecuencia el poder dentro de las redes es asimétrico". (Smith, M. J., 2002).

Importa resaltar este aspecto en cuanto hay roles específicos y diferenciados del gobierno local en relación con los ámbitos de gobernanza que intervienen en la planificación y gestión del desarrollo del territorio. Los ámbitos de gobernanza no sólo son un fin en sí mismo (en tanto expresión de democracia participativa) sino que también son instrumentos de política pública. Se plantea aquí un dilema que aunque puede estar resuelto y claro en la teoría, no siempre está bien resuelto en algunas prácticas: ¿cómo se complementan una Agencia de Desarrollo Local (ADL) y un área o departamento de desarrollo de un Municipio o gobierno intermedio? ¿Cuán fluida suele ser esa relación? ¿Cuáles son los factores que la potencian y que la limitan en la práctica? ¿Cómo se compatibiliza el liderazgo público con el público-privado (considerando agencias mixtas) en la realidad? Muchos territorios, en la realidad, han

resuelto estas cuestiones mejor que otros que por momentos se empantanaban en ellas, por lo que sería de interés divulgar aprendizajes al respecto.

Brugué, Gomá y Subirats (2002) señalan entre las capacidades y habilidades que deberían ponerse en juego en las estrategias de desarrollo de los gobiernos locales: "la capacidad de gestionar la red de actores (y actoras) locales; la capacidad de mejorar la competitividad a través del aprendizaje y la innovación permanentes; el fortalecimiento de la cohesión social y territorial, evitando la exclusión y la segregación social del espacio; la habilidad para el aprovechamiento de recursos inmateriales como el capital social o los recursos culturales y ambientales endógenos; y la utilización de instrumentos de marketing territorial o habilidades de relación y presión". Estas capacidades y habilidades son congruentes con las que la literatura especializada identifica como necesarias en los agentes de desarrollo local. Los gobiernos locales se vienen constituyendo crecientemente en agentes de desarrollo de sus territorios y las ADL, también agentes, vienen ganando espacio como instrumentos de política pública para el DEL. Ahora bien, en una perspectiva de gobernanza local, estos instrumentos de política pública son asimismo generadores de políticas públicas, por lo que se reitera el desafío de interrelacionamiento y complementación entre el actor o actora político-administrativo y el resto de los actores y actoras en ámbitos de decisión mixtos.

3. Dilemas y tensiones en las prácticas

Este apartado presenta algunos dilemas y tensiones a partir de sistematizaciones de experiencias y observaciones empíricas. Aunque el conocimiento en el que se basan se limita a algunas decenas de casos, las siguientes líneas intentan hacer un aporte para la comparación, discusión en profundidad y, ojalá, encuentro de nuevas buenas prácticas.

La construcción de una visión compartida [puesta de manifiesto en agendas, pactos o planes estratégicos] requiere de un esfuerzo de identificación de las potencialidades y limitaciones del territorio, de las fortalezas y debilidades de sus actores y actoras, del desarrollo de capacidades de negociación y de articulación de estrategias, y de la superación social de debilidades de naturaleza más humana que económica. Las agencias de desarrollo local (ADL) pueden ser espacios privilegiados de construcción de visión colectiva y de planificación del desarrollo territorial pero también es deseable que integren redes o espacios de gobernanza aún más amplios. El rol de las ADL incluye funciones de gestión del desarrollo económico local convergentes con acciones integrales o sectoriales de otros actores y actoras en el territorio.

Una cuestión que surge respecto a esto es: ¿cuánto de esta integración debe darse a la interna de una agencia de desarrollo (por más amplia que sea su conformación) y cuánto en el relacionamiento con el amplísimo conjunto de agentes que intervienen en el territorio? Aunque pueda resultar obvio que la gestión de las relaciones es interna y externa, muchas veces se observa una tendencia a intentar resolver, exclusivamente desde la interna, asuntos que dependen de articulaciones externas (y vale mencionar que la presentación de proyectos ante distintas ventanillas es un enfoque limitado de la noción de articulación). Las ADL son ámbitos de integración diversa que contribuyen al desarrollo local a partir de líneas de acción definidas colectivamente, con un abordaje que tiende a ser integral, pero en general se enfrentan a la falta de control sobre los recursos que permiten concretar actividades y alcanzar los resultados deseados; es decir, la implementación de lo que se ha priorizado no depende solo de recursos propios sino de recursos que muchas veces están fuera de su ámbito de control.

Lógica de convergencia de recursos vs lógica de

competencia por recursos. La gestión del desarrollo territorial encuentra muchas veces una visión limitada respecto de la variedad de recursos que entran en juego en las iniciativas de desarrollo. No se trata de desconocimiento sino más bien de una tendencia inicial a valorar el peso de los recursos económicos y financieros por encima de los recursos humanos, institucionales, culturales de los que dispone una sociedad o un conjunto de agentes para alcanzar las mejoras deseadas. Un reconocimiento mayor de estos otros recursos podría ayudar a superar la competencia que se establece a veces entre organizaciones que co-participan en distintas iniciativas. Sin duda, la evolución de las prácticas muestra avances en este sentido pero en ocasiones se mantiene esta visión limitada.

Tensión planificación-sostenibilidad de la gestión (¿o de los ámbitos de gestión?). Vinculado a los puntos anteriores, a veces se observa que la presión por la sostenibilidad de la gestión conspira contra verdaderas articulaciones, cuando deriva en competencia por recursos entre los ámbitos que cohesionan agentes y los actores y actoras que los integran u otros presentes en el territorio. ¿Cómo cubrir la brecha entre lo planificado y las concreciones? A veces hay tensiones entre los proyectos propios de una ADL que se presentan a distintas fuentes de financiamiento, y la búsqueda de articulaciones con actoras o actores externos con recursos en el territorio. En este sentido, vale observar algunas características de una agencia mixta de desarrollo económico local planteadas por PNUD-Universitas-ILO (2002): estructura organizada; dimensión local; estructura territorial; espacio de diálogo social y concertación; planifica el desarrollo económico local; suministra créditos; apoya la totalidad de proceso empresarial; económicamente sostenible; contempla aspectos ambientales; es instrumento de lucha contra la pobreza; se vincula con otras estructuras análogas. Algunas de estas características pueden ser exclusivas de las ADL, mientras que otras son compartidas con otras entidades que existen en el territorio. Cabe preguntarse aquí, atendiendo las posibilidades de la gobernanza local, si las ADL deben necesariamente abordar todo esto o es posible encontrar formas efectivas de complementar especificidades entre actores y actoras. Si se reconocen distintas acciones y agentes complementarios en el territorio, ¿no sería deseable descomprimir la carga que asumen las ADL y que ciertas actividades sean asumidas por otros? ¿No facilitarían esto también la articulación de recursos para obtener resultados más rápidamente?

Aquí interesa **comparar la perspectiva de las ADL como instituciones con la perspectiva de las ADL como ámbitos de gobernanza local cuyos miembros, a su vez, se insertan en redes de gobernanza.** Por un lado, las Agencias de Desarrollo Local (ADEL) son *“instituciones a nivel local en las que los actores (y actoras) locales toman decisiones en forma concertada y autónoma sobre propuestas e iniciativas de desarrollo económico sostenible, a la vez que buscan las condiciones técnicas para su viabilidad y la movilización de los recursos necesarios, con objeto de crear oportunidades de acceso al circuito productivo del conjunto de la población, en particular la más desfavorecida”* (DELNET-OIT). Por otro, puede haber otros agentes de desarrollo local con estos fines en el territorio. El desafío de gobernanza es la vinculación y complementación entre actores y actoras y acciones en distintas escalas de intervención, tipos de legitimidad (institucional, política, social) y lógicas de acción que no tienen por qué ser incompatibles. Asimismo, en tanto hay instituciones representadas en la integración de ADL, hay desafíos de transferencia de quienes representan a esas instituciones a la interna de las mismas. En general, las dinámicas organizacionales no facilitan que esto se dé, por lo que debería haber una línea de trabajo continua desde las ADL que promueva que la comunicación permee en ambos sentidos (desde y hacia las instituciones miembro) buscando convergencias funcionales.

Reconocimiento de distintos liderazgos. El DEL y la gobernanza se apoyan en una serie de condiciones y de capacidades dispersas en distintos actores y actoras pero su construcción requiere de liderazgos que habiliten la toma de decisiones colectivas e inclusivas. Aquí hay un rol fundamental de los gobiernos locales y también de las ADL pero otros actores y actoras también ejercen liderazgos favorables al DEL (así como sin duda algunos no promueven relaciones positivas). El liderazgo puede basarse en el conocimiento de un problema, la capacidad de convocatoria, el reconocimiento público a una trayectoria personal o institucional, ciertas dosis de confianza que se van ganando con el tiempo, entre otros. Aunque se reconocen distinto tipo y origen de liderazgos de los actores y actoras político-institucionales, económico-productivos o sociales, hay un papel importante en los primeros: los gobiernos locales, en particular, inciden en el marco institucional y normativo que facilita o limita la cooperación entre agentes, que estimula o frena nuevas inversiones en

el territorio. Esto nos enfrenta con la cuestión de las capacidades que deben adquirir los gobiernos locales para integrar y liderar ámbitos multiactorales efectivos. Estas no se reducen a la negociación y articulación, sino que incluyen la generación de marcos habilitantes y la concreción de acciones demostrativas del compromiso con la estrategia colectiva de desarrollo.

Asimismo, en muchas ocasiones la práctica revela competencias por liderazgos únicos, por mayor visibilidad -o incluso conflictos de ‘propiedad’ sobre determinados temas- que terminan generando desmotivación en el conjunto de los actores y actoras. Por el contrario, cuando existe reconocimiento de los distintos liderazgos y hay complementación entre éstos, la percepción de los actores y actoras es de dinámica positiva, hay menos desgaste y se alcanzan resultados más rápidamente (o hasta se ven). Lograr esto requiere amplia predisposición y trabajo permanente, ya que los mapas de agentes y liderazgos deberían ser dinámicos.

Coexistencia de los ámbitos de gestión público-privada y las estructuras jerárquicas-verticales que siguen vertebrando al Estado en los niveles territoriales que se corresponden con divisiones político-administrativas. La relativamente nueva forma de gobernar a través de redes puede desdibujar roles y funciones tradicionales y mezclarlos con los de los ámbitos mixtos. Estos roles deberían estar claramente diferenciados y legitimados; si no está claro cómo operan unos y otros pueden producirse conflictos, que en los hechos se dan. ¿Cuántas veces surgen discrepancias respecto a qué debe hacer una agencia de desarrollo local diferenciada de una oficina de desarrollo municipal? Es necesario que en los ámbitos de gobernanza los roles estén claros y sean reconocidos. Alcanzar esto puede implicar largos procesos de debate pero a la larga ayuda a reglas de juego claras y aplicadas por los distintos actores y actoras.

Ámbitos inclusivos. Si bien hay coincidencia entre los autores y autoras del desarrollo local en cuanto a que la convocatoria local debe ser abierta, amplia e inclusiva a la hora de planificar la estrategia de desarrollo territorial, muchas veces encontramos limitaciones para que esto se cumpla cabalmente. Sea por la trayectoria de las relaciones de poder a nivel local, por historias personales o institucionales, por cuestiones identitarias y culturales, tejer relaciones en el territorio no suele ser fácil. Colaborar o cooperar por un propósito de más

largo aliento que los objetivos inmediatos de cada uno de los actores y actoras es un aprendizaje, implica una ruptura con las formas de hacer tradicionales y, por ende, requiere de la tarea permanente de identificar puntos de unión o de contacto. Éste es un trabajo continuo y no es exclusivo de ningún integrante de una ADL, sino que debe formar parte de la estrategia de todos y todas.

La acción “integral” y la acción sectorial. Surgen en muchas prácticas abordajes integrales, que parten de una visión multidimensional y sistémica del territorio, vertebradora de acciones sectoriales. También es frecuente encontrar iniciativas sectoriales desarticuladas. En algunas prácticas, éstas son subestimadas o consideradas contraproducentes o incongruentes con la visión multidimensional del territorio. Antes que ser subestimadas, debe haber esfuerzos de vinculación con éstas aunque ello implique largos tiempos de acercamiento de distintas lógicas de acción. A la larga, ese esfuerzo es recompensado con resultados concretos y tal vez más rápidos, que sostienen la motivación por seguir caminando hacia la visión de desarrollo del territorio.

Los tiempos que requieren estos procesos. Gallicchio y Winchester (2003) señalan que el tiempo es el recurso más importante en procesos de desarrollo local. Esto es difícil de compatibilizar con las necesidades urgentes de personas que habitan el territorio o con las expectativas que se generan en torno a las ADL en cuanto a resultados concretos. En una sociedad global en la que las urgencias son casi infinitas y que al mismo tiempo promueve la conducta inmediatista, la necesidad de resultados rápidos no puede desestimarse. Esto obliga a trabajar a múltiples velocidades y con iniciativas de alto y bajo impacto simultáneamente.

4. A modo de síntesis

Este documento procuró mostrar cómo el desarrollo económico local y, dentro de éste, la competitividad territorial se apoyan en sistemas de relaciones dentro y fuera del territorio. La gestión positiva de esas relaciones se da en ámbitos de gobernanza amplios e inclusivos, y se plantean múltiples escalas de relaciones que permitan potenciar los factores de desarrollo endógeno teniendo en cuenta los distintos márgenes de dependencia territorial respecto de factores exógenos.

La gobernanza es factor necesario pero no suficiente para el DEL. Ambos comparten el desafío de alcanzar concreciones en el territorio (resultados, beneficios concretos para los actores y actoras que impliquen gratificaciones por su participación y el tiempo dedicado a los ámbitos colectivos), además de una más lenta aproximación a visiones de largo plazo. Esto implica poner en juego capacidades de gestión en el día a día. Además del esfuerzo de acordar visiones de futuro compartidas, hay un desafío importante en gestionar el presente del territorio. La planificación y la gestión deben estar fuertemente vinculadas pero algunas capacidades requeridas para la gestión del desarrollo económico local son diferentes de algunas capacidades puestas en juego en la planificación, por ende, los ámbitos de gobernanza en torno a la gestión no necesariamente coinciden con los de planificación.

Si bien las ADL son ámbitos de gobernanza en sí mismos, con fines de planificación y gestión, su éxito depende en gran medida de su inclusión en amplias redes de gobernanza, reconociendo los múltiples liderazgos que coexisten en el territorio. En tanto dispositivos de gestión del DEL, es bueno recordar que son simultáneamente instituciones y espacio aglutinador de instituciones con intereses y objetivos específicos más allá de los que las cohesionan en el ámbito común, y como tales tienen desafíos organizacionales y desafíos de redes; si se mantienen abiertas y permeables a redes locales y supralocales es probable que tengan menos ejecución directa pero ganen efectividad.

Si bien estas cuestiones están resueltas en el bagaje conceptual y metodológico detrás de muchas estrategias de desarrollo local, las prácticas muestran obstáculos que surgen del factor humano, de patrones de comportamiento organizacional, social e individual sobre los que tal vez hay que poner más énfasis que hasta ahora.

Bibliografía

- Alburquerque, F., Costamagna, P., Ferraro, C. (2008): *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. UNSAM EDITA, San Martín.
- Alburquerque, F. (1999): *Manual del agente de desarrollo local*. Diputación de Barcelona. Ediciones Sur.
- Arocena, J. (2002): *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*. Universidad Católica, Ediciones Santillana, Uruguay.
- Barreiro, F. (2006): "Cooperación, acción colectiva y gobernabilidad en el desarrollo territorial". Territorios y organizaciones, Barcelona.
- Barreiro, F. (s/f): "Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local". <http://www.iigov.org>
- Brugué Q., Gomá R. y Subirats, J. (2002): "La agenda y el debate sobre el territorio en la sociedad de las redes". En *Redes, territorios y gobiernos: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Joan Subirats (coord.), Diputació Barcelona.
- Canzanelli, G. et al (2002): *Las agencias de desarrollo económico local*. PNUD, UNOPS, OIT, Eurada, Cooperazione Italiana, Roma.
- Costamagna, Pablo (2006): "Las organizaciones del territorio: cambios para fortalecer el desarrollo territorial", En *Desarrollo Económico Territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*, Alburquerque y Vergara, comp.
- De Barbieri, M. (coord.) et al(2010): *Acción colectiva, gobierno y territorio: experiencias Cono Sur*.FLACSO Uruguay, FLACSO Secretaría General, AECID.Montevideo.
- DELNET-OIT (2002): Recursos de la Intranet de DELNET. Programa DELNET, Centro Internacional de Formación de OIT.
- DuboisMigoya, A. (2009): Presentación realizada en Montevideo en junio 2009, ART-PNUD Uruguay.
- Enríquez, A., Gallicchio, E. (2006): "Gobernanza y desarrollo local". En *Desarrollo local y gobernanza: enfoques transdisciplinarios*. Carrizo, L., Gallicchio, E. (ed.). CLAEH, Montevideo.
- Ferreira, C. (2010): "Sistematización de experiencias presentadas al Concurso Nacional de Innovación para el desarrollo humano y local 2009", *Cuadernos para el Desarrollo Local, n°5*. Cátedra de Innovación y Desarrollo CLAEH, ART-PNUD Uruguay, AECID.
- Gallicchio, E., Camejo, A. (2005): *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*. CLAEH-DIBA.
- Gallicchio, E., Grotiuz, I., Suárez, M. (2002): "Redes de desarrollo local en América Latina". ALOP-CLAEH.
- Grotiuz, I. (2011): *Sistematización de experiencias de innovación institucional en políticas públicas de cohesión social y territorial*. URBsocial, Diálogo Euro-Latinoamericano sobre Cohesión Social y Políticas Públicas Locales, Rosario 2011.
- PNUD-Universitas (2002): *Las Agencias de desarrollo económico local*, ILO, UNOPS, EURADA, Cooperazione Italiana, 2002.
- Quintero Marín, R. (2004): "Desarrollo Integral Local". *Serie DILn° 1*, Fundación Social, Colombia.
- Subirats, J. (coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona.
- Vázquez Barquero, A. (2000): *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. CEPAL, GTZ, Santiago de Chile.

