

CUADERNOS DEL CLAEH n.º 92
Montevideo, 2.ª serie, año 29, 2006-1
ISSN 0797-6062 Pp. 101-107

DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. NUEVAS ALTERNATIVAS DE DESARROLLO

Enrique Gallicchio y Alejandra Camejo

Montevideo, CLAEH-Diputación de Barcelona (DIBA), 2005, 184 pp.

El eje central que estructura todo el libro es el empeño por avanzar en el entendimiento y en la definición del desarrollo local y la descentralización, desde una plataforma que toma como base de estudio a las sociedades latinoamericanas. De esta forma se propone brindar ciertos marcos de referencia que puedan acotar estos conceptos, dada la resonancia retórica que día a día se incrementa y que aparece reflejada por distintas instituciones y personas, con múltiples fines y objetivos, y con impacto en la discusión acerca de los modelos de desarrollo aplicados en América Latina que no han podido reducir la pobreza ni la desigualdad.

Desarrollo local y descentralización son considerados factores de desarrollo; es decir, alternativas que pueden dar luz en este marco de oscuridad que rodea a nuestro continente. No son ni una moda, ni un paradigma, ni una panacea. Su gran potencialidad está en que representan una estrategia distinta para el desarrollo.

Los conceptos en los escenarios latinoamericanos: las distintas trayectorias del desarrollo

a) Gallicchio y Camejo repasan las distintas teorías y modelos en relación al desarrollo local y a la descentralización que se han dado a lo largo de las últimas décadas en América Latina. Cada una de ellas contiene una concepción específica del

territorio de intervención, de las estrategias de acción, de los actores y de los roles. En este sentido, argumentan que se ha transitado del desarrollo entendido como *sinónimo de crecimiento económico* (1940), definido como un proceso lineal cuya meta era conocida, en el cual si se seguían determinados caminos se llegaría al éxito, a una concepción mucho más *aperturista*, más flexible, más integral, con un carácter menos verticalista, en la que aparecieron nuevas dimensiones a tener en cuenta, tales como la consideración específica de los *saberes locales*. A esta transición han contribuido diversos factores, influidos por determinados contextos económicos, políticos y culturales, así como por las distintas demandas que los nuevos actores han ido instalando. Por ello, de aquella importación de modelos económicos que remitían a un destino conocido, donde el Estado ocupaba un rol central como regulador de las fuerzas del mercado (basada en el keynesianismo como política económica), se ha derivado a un modelo mucho más aperturista, volcado al mercado mundial, sobre todo, a partir de la década del ochenta. En esa transición es de resaltar que, luego de la bonanza económica que conformó uno de los crecimientos más rápidos del siglo en América Latina (1929-1945), se pasó a finales de la década del setenta a un crecimiento sustentado en el endeudamiento, apoyado en un contexto favorable para la

obtención de préstamos internacionales. Esto condujo a un descuido en la concepción del gasto público, que durante los años ochenta se volvió crítico como consecuencia de un aumento de las tasas de interés que se generalizó a la mayoría de los países latinoamericanos.

De esta forma, la crisis de 1980 creó alteraciones en la manera de concebir el desarrollo, centrándose ahora en políticas de corte fiscalista impulsadas e impuestas desde Washington, que solo buscaban reducir los costos del Estado, sin preocuparse por las nuevas formas de gestión que se estaban desarrollando desde lo local.

En los noventa se instaló un nuevo modelo productivo que guarda relaciones con los procesos exitosos que se estaban desarrollando en el marco de la globalización en otras áreas del mundo, pautados por conglomerados de importantes empresas, cercanas territorialmente, con importantes niveles de sofisticación tecnológica. Estos procesos tuvieron un fuerte impacto, promovieron el desarrollo de medianas y pequeñas empresas, pero su éxito radicó en la racionalidad económica que requería la producción de los insumos necesarios por la producción en regiones cercanas. Fueron a su vez procesos sectoriales que carecieron del sustento estatal.

b) Al mismo tiempo se observa la emergencia de nuevos movimientos sociales relacionados con polos urbanos, que en los años setenta y ochenta llegaron a un crecimiento insostenible, sumados al contexto de una crisis económica que afectó al desarrollo productivo y a los recursos estatales (lo que derivó en un colapso) en ciudades que aún continuaban recibiendo migración rural. Según enfatizan los autores, estos movimientos estaban vinculados al territorio urbano y demandaban una mayor participación política en la ciudad, junto a mayores servicios sociales. En este sentido, se generó una ebullición

de demandas desde la sociedad civil, resultado también de un nuevo clima intelectual que desde los ochenta amplió la noción de democracia a partir de debates como los de género o de etnia. Todo ello contribuyó a instalar en la agenda pública nuevos temas vinculados al desarrollo local, acompañados de reformas constitucionales que trataban de dar respuestas a esas problemáticas, y que redistribuyeron las relaciones entre los gobiernos locales y centrales. A ello se sumó el ascenso de las organizaciones no gubernamentales (activistas sociales, técnicos y científicos sociales) que emergieron con una gran legitimidad ocupando el espacio dejado por el retraimiento del Estado, canalizando, median-do y ayudando a la pacificación.

Desarrollo local: sus diversas dimensiones

A partir de esta serie de transformaciones se ha ido constituyendo una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio, que puede dar respuesta a la pérdida de rumbo con respecto a las teorías y prácticas del desarrollo. Para los autores, esta pérdida de rumbo encuentra dirección en la concepción y en el enfoque del desarrollo local, ya que este «[...] implica la concertación entre los agentes que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común».¹

Esto coloca y permite a los territorios emerger no solo como problemas o como fuente de demandas, sino también con oportunidades para la integración y

¹ Enrique Gallicchio y Alejandra Camejo, *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, Montevideo, CLAEH-DIBA, 2005, p. 40.

el desarrollo. Al mismo tiempo se arguye que lo local no es sinónimo de territorio a pequeña escala, sino que debe ser entendido como noción relativa y referente a un espacio local; que no se define por dimensiones geográficas o administrativas, sino que debe ser en relación con el proyecto que se emprende y con los actores involucrados. Por esta situación, se debe tener presente la diversidad de escenarios en la que aquel se presenta. En esa dirección, los autores resumen las principales configuraciones que se han identificado con respecto a lo local en América Latina. Entre ellas, se menciona a *lo local municipal*: asociado a la unidad básica de la administración de gobierno, se presenta como un nivel intermedio entre la comunidad y la región, cuenta con límites que coinciden con los políticoadministrativos, donde coexisten actores de orden político, social y económico. Lo *local microregional* se refiere a los subsistemas integrados que comparten factores de índole geográfico, económico, cultural o ambiental, teniéndolos como predeterminados y permanentes, lo que les dota de cierta homogeneidad. Lo *local metropolitano* se configura a través de adscripciones territoriales como la barrial o de redes, en que se vinculan territorios fragmentados en el marco de sociedades altamente urbanizadas. Lo *local transfronterizo* aborda las relaciones binacionales desde la condición de fronteras, trascendiendo los límites políticos administrativos de Estados nacionales, vinculándolos y relacionándolos como espacios de contacto, que comparten ciertas características comunes. Lo *local cuenca hidrográfica* dada la importancia de los recursos hídricos, se ha incorporado para su abordaje el estudio de las cuencas como territorios locales (unidades territoriales ricas en recursos naturales que se conectan a través de ellos).

Esta nueva forma de concebir el desarrollo puede contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, generar un desarrollo más integrado del país, enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de las economías nacionales. Frente a esa diversidad de abordaje del desarrollo local, los autores encuentran tres tendencias comunes en la manera de concebirlo: la *social*, la *económica* y la *política*.

La *tendencia social* es para ellos la más visible y ha estado enfocada en temas tales como la participación, la incorporación de asuntos como los de género, la construcción de redes y de capital social. Se ha centrado en los procesos de reconstrucción del tejido social, en el incentivo de espacios de participación, así como en la consolidación y fortalecimiento de nuevos actores.

La *tendencia económica* tiene en cuenta los cambios en la organización de la producción así como la liberalización de los mercados, transformaciones que han colocado a los actores locales ya no como sujetos pasivos, sino como sujetos políticos y económicos relevantes. Así, las estrategias de desarrollo local implementadas para favorecer el desarrollo económico local han incorporado la activación del potencial endógeno tangible e intangible a través de la mejora de capacidades, el acceso a la información, el fomento de la investigación básica, la captación de recursos extranjeros, la articulación e integración de actores, de forma tal de generar sinergias y una masa crítica.

La *tendencia política* se refiere a la dimensión que el desarrollo local tiene en tanto proyecto político. Es decir, la descentralización de recursos y potestades desde los gobiernos nacionales a favor de los gobiernos locales es un instrumento esencial en esta concepción. En tal sentido, se privilegia una nueva relación con

los gobiernos locales, en la cual el nivel municipal incorpora sus decisiones con mayor autonomía, estableciéndose así novedosas articulaciones con las políticas nacionales.

En suma, se considera al desarrollo local como una concepción mucho más flexible que el desarrollo tradicionalmente entendido (sucesión de etapas y pasos que necesariamente deben cumplirse para llegar al éxito), que toma como punto de partida al propio territorio y a las decisiones de los individuos que viven allí, apoyadas en su historia, en las condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas que aparecen englobadas en un proyecto común. El desarrollo local es un proyecto mucho más sociopolítico que económico, ya que los desafíos son mucho más de articulación de actores y de construcción de capital social, que de gestión local o de proyectos productivos.

Descentralización: componentes y relaciones con el desarrollo local

Consideran los autores que, sea cual sea la forma que adopte lo local, cuanto mayor sea el grado de descentralización que comprenda a un territorio, mayores serán las posibilidades para impulsar el desarrollo desde lo local, ya que los actores contarán con competencias, con un mayor poder de decisión y mejores recursos para poner en práctica sus propuestas y articular la incidencia extra-local. En este sentido se plantea la discusión centralización-descentralización, en cuanto a que una y otra están presentes en los organismos del Estado, por lo que es menester estudiar las tendencias en un sentido y en otro, que son inadecuadas y no dan cuenta de la realidad efectiva. Si bien estas no se encuentran en estado puro y se presentan en constante cambio, la mejor forma de adecuarse a la actual situación de nues-

tras sociedades es, para los autores, la de tender hacia una mayor descentralización, ya que ella está fuertemente vinculada a los procesos de ampliación democrática y se muestra como un acercamiento entre los ciudadanos. Si bien la descentralización puede considerarse en muchos casos como un tipo de democratización, por sí misma no es suficiente como instrumento de democratización, aunque sí puede mejorar la eficacia de los servicios ofrecidos por el aparato estatal. En esta misma línea, se define a la descentralización como

«[...] un proceso ordenado y progresivo de transferencias, de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el gobierno central a las entidades subnacionales, así como la apertura de esta a la participación activa de la sociedad civil».²

En vista de lo expresado, se resalta que cuando la Constitución reconoce y potencia los objetivos de las regiones, el desarrollo económico no se ve únicamente en manos de los intereses generales del Estado central, sino que el desarrollo local es una estrategia posible y complementaria, que tiene mayor capacidad para recoger los impulsos de abajo hacia arriba que permiten definir los procesos de desarrollo endógeno.

En esta línea argumentativa, se resalta que los procesos de descentralización en América Latina no han estado focalizados en generar procesos de devolución y delegación hacia los gobiernos locales, sino que simplemente las pocas transferencias hacia lo local han estado impulsadas a enfrentar la crisis del Estado central, guiadas por objetivos fiscales, con políticas coyunturales o de gobierno, pero no de Estado.

² *Ibidem*, p. 68.

A su vez, los autores resaltan que con la descentralización política, uno de los cambios más notorios que se ha producido ha sido el de la creación de nuevos espacios para la lucha política. Gobiernos, alcaldías y concejos municipales se presentan como otras arenas políticas importantes, en las cuales se conforman nuevos cargos públicos accesibles a los partidos políticos con una mayor participación de los ciudadanos involucrados en sus decisiones. Como corolario han aparecido importantes y renovados actores políticos, que se expresan en la figura arquetípica del alcalde, que con sus funciones ha contribuido al fortalecimiento de las instituciones municipales. Ha aparecido como vocero y representante legítimo de la comunidad, introduciendo una forma diferente de relacionamiento entre los grupos sociales y el Estado, y brindando una dinámica nueva al sistema partidista. Sin embargo, no todo es «color de rosas» cuando se habla de descentralización, ya que si bien formalmente es amplio el escenario de los gobiernos locales en materia de competencias de servicios, luz, agua, transporte, etcétera (que se ejemplifica en las reformas constitucionales de Bolivia, Chile, Perú, Venezuela, Colombia, entre otros), cuentan con un problema fundamental con respecto a la recaudación de fondos. Su escaso abanico de posibilidades se reduce prácticamente a dos vertientes: la que emana de otros niveles de gobierno y la derivada del cobro de tarifas, impuestos o tributos propios de cada municipio (para cuya determinación cuentan con una escasa autonomía). Se deben resolver y mejorar las lógicas de la burocracia estatal, ya que muchos gobiernos locales se han acostumbrado a recibir y cumplir órdenes del gobierno central, naturalizando sus dictámenes, por lo que se podrían negar o dificultar el manejo dentro de una lógica de sistema descentrali-

zado. En ese sentido, se debe tener presente que cuando se menciona la descentralización, se refiere a un cambio, a una transformación, y puede existir una elite nacional que se resista a cualquier cambio que pueda amenazar su posición en el aparato decisorio.

Límites del desarrollo local. Consideraciones finales

Si se toman en cuenta los magros resultados que los modelos de desarrollo han tenido para dar respuesta a la situación de desigualdad y pobreza de América Latina, el desarrollo local y la descentralización aparecen como caminos posibles a seguir.

El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino que es resultado de una situación anterior y por ello se presenta como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y regional, que es posible construir partiendo desde los propios actores involucrados.

Los autores han demostrado que los procesos de desarrollo local y de descentralización en América Latina han pasado por diversos altibajos; que los avances han sido insuficientes, pero que constituyen una base importante para ampliarlos y generalizarlos, hasta convertirlos en una nueva forma de Estado vinculado, de cara a nuevas estrategias de desarrollo que conciban al desarrollo local como un factor estratégico. Hay experiencias para potenciar, mejorar y replicar en otras zonas, como lo son la legislación boliviana de participación popular (1994), la ley orgánica constitucional de municipalidades de Chile, el presupuesto participativo de Porto Alegre, los centros comunales zonales de Montevideo, entre otros.

Conviene tener presente que la distinción entre intereses locales y no locales es compleja, en el marco de una economía

globalizada e interdependiente, en la cual los territorios son espacios geográficos y de flujos, por lo que se generan cambios permanentes en las relaciones territoriales. El concepto de territorio red modifica las relaciones de proximidad y distancia, ya que hay actores que ejercen sus funciones de manera desterritorializada o en red, como es el caso de las empresas que

operan en diferentes territorios y regiones. De ahí que las decisiones, al menos en el nivel económico y productivo, desterritorializadas, no dependan exclusivamente de los actores locales. Así, mientras los gobiernos locales se definen por su territorio, por el territorio de su competencia institucional, las empresas no necesariamente defienden intereses locales.

Desarrollo local como:	Características	Limitaciones
Participación	Todo en lo que participen actores en la discusión de un territorio determinado. El trabajo bajo esta concepción permite generar ámbitos y acciones para mejorar la calidad de vida.	Participación como fin en sí mismo, sin vínculos con la producción de visiones estratégicas. Supone que todo es posible desde el territorio (localismo). No considera el peso de actores extra.
Neoliberal	Microemprendimientos y agencias de desarrollo local; con mejoras de la gestión local y lógica multiactoral.	Recursos como destrucción del Estado central. No se priorizaron procesos de verdadera construcción de sociedad.
Municipalismo	Municipios como actores de desarrollo. Un buen municipio equivale a desarrollo.	No vio que la nueva gobernanza implica múltiples actores en los ámbitos de decisiones.
Desarrollo económico local	El problema era de carácter económico, por carecer del dinamismo necesario para encarar otras fases del desarrollo. Microempresas y competitividad.	Fallaron en construir un modelo donde los emprendimientos se articularan y generaran una lógica de desarrollo local y no de crecimiento de empresas.
Ordenamiento territorial	El territorio no está lo suficientemente ordenado como para generar desarrollo. Promover visión estratégica del territorio.	Choque de predominios y lógicas profesionales que hace que bajo el rótulo de ordenamiento territorial se esté dando un salto hacia la predominancia del urbanismo.
Análisis social	Herramienta definida por un conjunto de indicadores y variables que lo pautan.	Ídem.

Por la resolución exitosa de esta cuestión pasaría uno de los mayores desafíos con los que se encuentra el desarrollo local. Al mismo tiempo, los condicionamientos globales no afectan de igual forma a todos los territorios: estos variarán en función de las capacidades endógenas que tengan las localidades para insertarse competitivamente en el escenario global y para generar adecuados niveles de integración de los ciudadanos. Será más exitosa si los actores del desarrollo se orientan en la cooperación y negociación, si logran articular los recursos existentes, si procuran obtener recursos externos al territorio y si gestionan en forma equitativa el excedente económico que se produce en su territorio, de una manera sostenible.

Por último, podría decirse que el libro cumple a medias su objetivo, ya que cuando se define al desarrollo local no se

brinda un rango teórico preciso. No queda claro de qué desarrollo local se está hablando. ¿Es el desarrollo local como municipalismo?, ¿como participación?, ¿como desarrollo económico?, ¿como ordenamiento territorial?, ¿como lo transfronterizo?, ¿como categoría analítica?, ¿o todas ellas juntas? En consecuencia, cabrían diversos enfoques que sería necesario explicitar, por cuanto los resultados de la aplicación de ellos son también diversos. Así, si el interés es posicionar una localidad en el escenario global, siguiendo las tendencias económicas actuales (capitalismo), nada aseguraría un desarrollo que no genere nuevas asimetrías económicas y sociales, por lo que se debería tener en cuenta esas consecuencias no asumidas teóricamente, pero sí manifestadas empíricamente.

Gonzalo Dibot