

DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DESARROLLO LOCAL: UN ENFOQUE ANALÍTICO DESDE LA EXPERIENCIA ITALIANA

Virginia Echeverría¹

Introducción

En la Argentina, durante las últimas dos décadas se habla de programas de Desarrollo Local desde distintos niveles del sector público, tanto nacional, provincial como municipal; también es un tema de interés de diferentes instituciones como por ejemplo las universidades. Cuando se indaga de qué manera se articulan estos programas, la respuesta que se obtiene es que se trata de acciones fragmentadas que, con mucho esfuerzo, algunas logran sus objetivos y otras muchas, no.

Este resultado lleva a formular una pregunta: ¿Por qué se da este fenómeno de fragmentación? ¿No es necesaria una acción conjunta, sistémica? ¿No se debería tender a lograr una acción coordinada por diferentes actores cuyo fin es promover un cambio sustancial en una región?

A través del presente trabajo trataremos de responder a estas preguntas a partir del análisis de la experiencia italiana de Desarrollo Local, desde el enfoque teórico y desde la perspectiva histórica, centrando nuestro interés en sus características y en las variables que intervienen. El objetivo final es, a partir de las lecciones aprendidas de dicha experiencia, establecer las condiciones que se deben dar, con qué características

¹ DCV María Virginia Echeverría. Diplomada en Gestión de Calidad. Integrante de la Agencia de Cooperación Internacional (ACI) de la Universidad Nacional de La Plata.

y, sobre todo, cuáles son los actores o partícipes necesarios para que las acciones de Desarrollo Local sean exitosas: es decir, cumplan con el objetivo de mejorar la calidad de vida de un LUGAR DE VIDA.

Cabe aclarar que si bien es cierto que podemos encontrar las raíces de la concepción actual del Desarrollo Local italiano en el Distrito Industrial Marshalliano y su revisión por Becattini y Sforzi -entre otros-, el objetivo del trabajo no es analizar esta evolución ni cómo fue influyendo sino focalizar en los actores, las condiciones, las características y las articulaciones que deben darse para poder motorizar acciones de Desarrollo Local.

El Desarrollo Local: el enfoque teórico

En Italia el Desarrollo Local nació como un proyecto interdisciplinario en el campo de la investigación económico - social (Becattini y Sforzi, 1994). Su fortaleza y su debilidad (variables que abordaremos más adelante), radican en el hecho de no pertenecer a ninguna disciplina en específico.

Esta aclaración es pertinente porque nos permite trabajar desde una mirada más social, de sistema cultural, que economicista. Sin embargo no podemos negar que el Desarrollo Local es un proceso de cambio económico de una región².

Cuando nos referimos a un entramado social, a sistemas culturales, hablamos necesariamente de actores: personas, empresas, instituciones, Estado, que se relacionan en un determinado espacio (territorio) y en un determinado tiempo.

Desde esta mirada comencemos a destacar las características más relevantes de este modelo.

- *Participación de la sociedad civil*

² (...) tanto el desarrollo local como el desarrollo económico son interpretaciones del cambio económico, ya que comparten las dos características esenciales: el continuo *aumento del ingreso per cápita* de la población y la diversificación de los *bienes económicos* que componen el ingreso. Difieren en la identificación de la causa fundamental: para el se trata del crecimiento y la especialización en las capacidades humanas, mientras que para el desarrollo económico el foco está en la acumulación y el progreso técnico (SFORZI, 2007:40).

Para lograr el éxito de cualquier intervención es importante tener un enfoque participativo: la posibilidad de que la sociedad civil en su conjunto (*todas las partes interesadas*) intervenga en la toma de decisiones elaborando los objetivos³, los instrumentos, los medios y estableciendo el compromiso que cada uno de los actores involucrados asumirá para lograr el desarrollo de su lugar de vida. La oportunidad de expresar sus opiniones, escuchar a todas las partes interesadas a través de los representantes de las distintas organizaciones e instituciones locales, lograr una unidad de criterios, hace que se promueva una participación activa imbuida de su propia identidad.

- *Endógeno*

En el Desarrollo Local el territorio tiene un rol activo: el entorno local como factor de desarrollo. Por eso hablamos del desarrollo “desde abajo”, endógeno. Centrado en las comunidades locales, aprovechando sus recursos y potencialidades y sus propias capacidades. Es así como las prioridades que constituyen la agenda de trabajo se determinan localmente, “(...) se concibe en función de la ‘satisfacción de las necesidades básicas’ de la población local, se realiza a ‘pequeña escala’ y está basada en la valorización de los recursos inmuebles (el patrimonio natural, las tradiciones, la cultura y los saberes locales)” (SFORZI, 2007:33).

Este respeto por la diversidad, la particularidad de cada región y la valorización de su cultura, le dará una impronta particular, única: la *propia identidad local*.

Tengamos en cuenta para nuestro análisis que si bien es cierto que el Desarrollo Local comienza a partir de la propia región, esto no significa que sean sistemas cerrados.

- *Lugar de vida*

³ Los objetivos van desde la “satisfacción de las necesidades básicas” hasta el “mejoramiento del futuro económico y de la calidad de vida” de la población local; las principales causas están identificadas con la “valoración de los recursos locales” o con la “creación de un ambiente favorable para la actividad económica”. (SFORZI, 2007:31)

Los territorios que son lugares de vida se consideran como un postulado dentro del marco teórico del Desarrollo Local. No como región geográfica. No se encuentran en la naturaleza sino que en un determinado lugar (objeto de análisis) y en un determinado tiempo, podemos reconocer la existencia de lugares de vida que son el resultado de la manera en que las familias, las empresas y las instituciones han interactuado, se han vinculado a través del tiempo. Un territorio donde vive un grupo de personas, donde se ubican las actividades económicas con las que se ganan la vida y donde se establecen la mayoría de las relaciones sociales cotidianas que satisfacen el deseo de integración social, generando un fuerte arraigo y sentido de pertenencia. Construyendo su propia cultura, su propia identidad: su propia *identidad cultural*.

La valorización de un territorio lugar de vida, es la valorización de las personas.

Es necesario en este punto hacer una aclaración: cuando iniciamos el análisis de Desarrollo Local desde el enfoque teórico nos referimos a sistemas culturales y, como tales, a la dinámica que los caracteriza. Es por esto importante destacar que los lugares de vida que hoy reconocemos se transforman a través del tiempo. Esto se debe no solo a la forma en que las familias, las empresas y las instituciones se vinculan e interactúan entre sí sino también a la forma en que ese lugar de vida interactúa dinámicamente con la multiplicidad de realidades externas con las que sus integrantes se relacionan: ambientes sociales, los mercados, los contextos institucionales. Esa dinámica de interacción, de retroalimentación entre lo "endógeno" (interior) y lo "exógeno" (exterior) genera su propia evolución: su *espiral de crecimiento*.

- *Capacidades humanas*

Cuando hablamos de capacidades humanas nos referimos al factor fundamental, la característica esencial del Desarrollo Local.

De acuerdo con Sforzi (2007) el Desarrollo Local es un proceso de cambio económico que se forma en los lugares de vida, a través del desarrollo de las capacidades humanas. Nos referimos a habilidades, conocimientos y "saber hacer" típicos del lugar

que, al desarrollarse, permiten que una sociedad local se especialice en determinada industria.

Ese desarrollo es producto de la interacción dinámica (retroalimentación) entre lo endógeno (industria local naciente, instituciones locales) y lo exógeno (mercado de distribución de los productos, instituciones extra locales). Esta dinámica con los mercados, puede favorecer u obstaculizar la adquisición de capacidades especializadas⁴ y con las instituciones extra locales, a través de las acciones políticas, favorecer u obstaculizar la producción de bienes públicos específicos que incrementen dichas capacidades.

La especialización en determinada industria típica de un determinado lugar en un determinado tiempo, (sistema de producción que adopta, tipo de tecnología que utiliza, variedad de los bienes que produce, necesidades que satisface y los mercados en que opera), lleva a la formación de una *cultura industrial original*, con identidad propia que se esparce y comparte por toda la sociedad local y que marca profundamente los comportamientos de la población, de las empresas y de las instituciones reforzando la *identidad del lugar*.

- *Cooperación interinstitucional*

Dentro del Desarrollo Local es fundamental el rol de las instituciones. La vinculación de las instituciones como red, con objetivos comunes, comprometidas e involucradas con el interés general de la sociedad local. No podemos pensar en el desarrollo de un lugar de vida sin la participación activa, la articulación y el trabajo sinérgico entre las distintas instituciones locales (económicas y sociales, entre otras) y las centrales para lograr el éxito de las acciones. Se busca consolidar el principio de cooperación interinstitucional.

- *Identidad propia*

⁴ (...) capacidades especializadas, ya sean de tipo profesional (técnicas, comerciales, organizativas) o relacionadas con la administración de los negocios (capacidad empresarial, hábitos de cooperación, conocimiento de los mercados). (SFORZI, 2007:41)

Otra de las características del Desarrollo Local radica en que los modelos no se pueden replicar, no se pueden transplantar de manera efectiva. Cada modelo tiene su impronta particular, *su propia identidad* definida por *su* lugar de vida, por *su* propia industria que tiene una compenetración social e institucional distintiva, por *su forma de hacer particular*, que la diferencia de otros lugares de vida.

Ningún modelo puede implementarse en otro lugar. Cada lugar de vida es diferente. Su naturaleza y conformación están en constante cambio y se manifiestan de una manera particular en un tiempo determinado.

Podemos entonces afirmar que los modelos de Desarrollo Local son múltiples; tan numerosos como las posibles combinaciones e interacciones dinámicas que se dan entre organización⁵, conocimiento⁶ e instituciones⁷, en un tiempo y en un lugar determinado.

- *Participación del Estado*

Dentro de los programas de Desarrollo Local el Estado central es un actor fundamental (partícipe necesario) para el éxito de los proyectos. Es determinante su rol activo en la formulación de políticas y en la definición de los programas de Desarrollo Local para fortalecer la especificidad de los lugares ya desarrollados e impulsar el desarrollo en los lugares que todavía no lo son, valorando sus potencialidades y considerando sus particularidades. Una visión estratégica del Estado para potenciar las capacidades y ampliarlas a través de la capacitación, estableciendo programas que permitan educar y desarrollar dichas capacidades especializadas de la población de un lugar –y, por consiguiente, su competitividad- y que fomenten la investigación y la innovación.

⁵ (...) organización: diferenciación e integración de las funciones (productivas y comerciales) entre redes de empresas independientes y entre empresas-red, y sus correspondientes mercados; (SFORZI, 2007:45)

⁶ (...) conocimientos: saber productivo específico del lugar (conocimientos contextuales) y saber productivo científico-técnico (conocimientos codificados); (SFORZI, 2007:45)

⁷ (...) instituciones: acciones políticas realizadas por instituciones internas y externas que inciden en la formación y el desarrollo de las capacidades humanas, al igual que el sistema de valores. (SFORZI, 2007:45)

Dicho esto no podemos pensar que el Desarrollo Local pueda depender solamente de las fuerzas locales.

El Desarrollo Local: el modelo Emilia-Romagna

Analicemos ahora una experiencia histórica conocida mundialmente como “modelo emiliano”. Un modelo particular de gobierno de la sociedad local y del desarrollo puesto en práctica por las instituciones locales de Emilia-Romagna, gobernadas por el Partido Comunista Italiano después de la segunda guerra mundial.

Al abordar este caso observamos que tiene características especiales, que le dan una impronta, una identidad singular. Para entender a que nos referimos tomemos las palabras del Prof. Stefano Magagnoli, en su presentación en la Escuela de Verano de la UNLP, cuando se refiere al modelo Emiliano como *¿Un modelo de gobierno de desarrollo o el sueño (la utopía) de cambiar al mundo?*

Para comprender este pensamiento, comencemos con el estudio del caso.

Antes de iniciar nuestro análisis, cabe destacar que el PCI (Partido Comunista Italiano) es un actor importante, determinante, en el proceso de desarrollo de Emilia-Romagna. Sin lugar a discusión se desprende que una de las características fundamentales de este modelo es la presencia de PCI como *factor aglutinante*, quien *motoriza* el cambio y el proceso de transformación. La gran crisis socioeconómica que se vivía, la extrema pobreza y el espanto que había dejado la guerra fueron el sustento para que la población encontrara en la propuesta del PC un proyecto de cambio profundo, con apoyo en las PYMES de la región, con un fuerte compromiso con la educación y la cultura y con la capacidad y el poder para dar respuesta a las necesidades de la población llevando adelante políticas de igualdad social.

Los pilares de ese cambio son:

- Cambio económico, al rechazar el modelo de la gran empresa fordista, desarrollando políticas públicas (compatibles con el nivel económico y financiero de esas comunas)

direccionadas para apoyar a las PYMES, que son la tradición productiva de la región, con un fuerte arraigo con el territorio, imbuidas de su propia identidad. Junto a esta política se promueve e incentiva el sistema cooperativo, considerado la forma de emprendimiento más coherente con el modelo social comunista que quieren construir.

- Cambio político, al tener las instituciones locales emilianas (dirigidas por los partidos de izquierda: Partido comunista, mayoría y Partido Socialista, minoría) un rol protagónico y determinante.

Este modelo tiene una particularidad: atribuirle a los gobiernos municipales el poder de decidir las acciones y políticas más adecuadas para la región, respaldando a las PYMES y a favor de la redistribución de la renta.

Tengamos en cuenta que esta acción significa una “ruptura” con el poder central. En primer lugar, porque las municipalidades son instituciones administrativas que desempeñan funciones delegadas por el Estado central y, en segundo lugar, lo hacen en una dirección política contraria a la de Italia, entonces gobernada por representantes de los partidos moderados. La comunicación política utiliza símbolos retóricos “revolucionarios” pero las políticas concretas son socialdemócratas.

La presencia fuerte del PC, el motor del cambio, se evidencia en el uso de palabras clave que tienen una función simbólica para fortalecer el consenso de los militares, mucho de los cuales están atraídos por la *utopía* de un mundo nuevo, más equitativo y más justo, por el cual vale la pena comprometerse con la propia actividad voluntaria (militancia).

- Cambio social, al construir una sociedad diferente, más equitativa y justa para ofrecer a todos las mismas oportunidades individuales independientemente de la clase social de pertenencia y del género, ya que se promueve la paridad entre el hombre y la mujer.

El proyecto comunista tiene por objeto achicar la brecha entre el “alto” y el “bajo”, tanto a nivel de la riqueza material aplicando política de rentas para reducir la

desigualdad distributiva, como de la dignidad humana, desarrollando e implementando proyectos para la difusión de la cultura y la instrucción entre las clases populares, para reducir las desigualdades sociales. Se establece la escuela primaria de tiempo completo y los jardines de infantes no solo con el concepto de cuidado sino también de estimulación del desarrollo cognitivo. La creación de escuela técnicas y profesionales que contribuyen al mejoramiento del capital humano (capacidades humanas) y la creación de una red de bibliotecas para fomentar la cultura (mejorar el nivel cultural).

La finalidad de este proyecto es una sociedad muy dinámica, con muchos “ascensores sociales” (muy diferente a la otra Italia, estática, con poca movilidad social) donde a partir de las propias capacidades y del propio mérito puedan mejorar su propia posición de partida.

Comentarios críticos

A partir del análisis que hemos realizado vamos a destacar las fortalezas y debilidades del enfoque teórico y del modelo Emilia.

Desarroll o Local	Fortalezas	Debilidades
------------------------------	-------------------	--------------------

<p>Enfoque teórico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Endógeno. • Es único e irrepetible, con su propia identidad cultural e industrial. • Total compromiso de la población. • Fortalecimiento de las PYMES. • Cooperación interinstitucional. • Lugar de vida: entramado social y laboral. <p>Desarrollo de las capacidades humanas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Al no pertenecer a ninguna disciplina en específico, su abordaje como objeto de estudio está sujeto a imprecisiones al momento de su conceptualización. • En el caso de que se haga un enfoque sólo economicista, se pondría en peligro una necesaria visión integral de cualquier proceso de desarrollo.
<p>Desarrollo Local</p>	<p>Fortalezas</p>	<p>Debilidades</p>
<p>Modelo Emilia-Romagna</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Comunista de Emilia-Romagna. • Empoderamiento de las instituciones locales. • Es endógeno. • Total compromiso de la población. • Fortalecimiento de las PYMES, con su propia identidad. • Mejoramiento de las capacidades humanas, como herramienta de crecimiento y 	<ul style="list-style-type: none"> • Miopía para no ver el cambio y adaptarse a esa dinámica. • No se vincula con lo externo restando importancia a la interacción interno-externo, limitando el crecimiento. • Ruptura con el poder central.

movilidad social.

Del análisis de los modelos expuestos anteriormente, se hace evidente la influencia del modelo Emilia-Romagna sobre el marco teórico. Esto se fundamenta en que el fortalecimiento de las instituciones locales, el fortalecimiento de las PYMES, el desarrollo de las capacidades humanas y la particularidad de ser endógeno, son los pilares donde se sustenta y fortalece el Desarrollo Local.

Conclusiones

Luego de analizar el Desarrollo Local a través de la experiencia italiana desde el enfoque teórico y la perspectiva histórica podemos afirmar que el mismo:

- Se centra en los valores de cada territorio, expresados en la organización y producción local;
- el lugar de vida es protagonista de la transformación con su identidad cultural propia.;
- el desarrollo se orienta hacia las necesidades locales desde una triple perspectiva: Económica (producción local en red), social (sujetos que integran el marco social local) y política (dirigidas a las instituciones locales), en una interacción permanente con el exterior (mercados, comunidades, etc.) y
- la participación del Estado central como factor aglutinante facilitando estos procesos.

El Desarrollo Local se forma en los lugares de vida de diferente manera, cada uno con su particularidad, con su propia identidad, valorizando las capacidades humanas.

Podemos concluir que el verdadero potencial y el motor de cualquier desarrollo, incluido el Desarrollo Local es el CAPITAL HUMANO. Promover el desarrollo y crecimiento de las capacidades de las personas para aprovechar las oportunidades, para poder elegir, le

dará libertad y posibilidad de crecimiento a ese lugar de vida. Así se habla de “libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana”, entre las que se hallan “algunas capacidades elementales como, por ejemplo, poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión (...) una persona que no pueda expresarse libremente o participar en las decisiones y los debates públicos, aunque sea muy rica, *carece* de algo que tiene razones para valorar” (SEN, A. 2000:55,56).

Quizás sea bueno recordar aquí que “el capital intelectual es materia intelectual - conocimiento, información, propiedad intelectual, experiencia- que puede ser puesta en funcionamiento para el uso creativo de la riqueza” (Stewart, 1998) y que esa riqueza pueda convertirse en capital para el desarrollo. En este sentido, cabe agregar la importancia de los conceptos de activos y estructura de oportunidades, sabiendo que “Se considera como activos a “la posesión, control o movilización de recursos materiales y simbólicos que permiten al individuo desenvolverse en la sociedad. Capital financiero, capital humano, experiencia laboral, nivel educativo, composición y atributos de la familia, capital social, participación en redes y capital físico’ (...) En cuanto a la estructura de oportunidades, la misma está dada por el mercado, el Estado y la sociedad. El primero por asignar de recursos económicos, el segundo por dar el marco institucional para las oportunidades y la última por ser el espacio de relaciones y sede de las redes de interacción (Mateo, 2010)”.

En consecuencia, las acciones de Desarrollo Local no deben ser fragmentadas ni fruto de políticas individuales. Deben ser el resultado de una construcción colectiva, sistémica, una acción coordinada, por diferentes actores que interactúan en un espacio y en un tiempo determinado donde se respete la diversidad, la pluralidad; donde la solidaridad, la equidad y el intercambio contribuyan a la transformación y mejora de la CALIDAD DE VIDA de un Lugar de Vida.

Para finalizar, es dable notar que en la Argentina nos falta un camino por recorrer: aunar esfuerzos, trabajar de manera coordinada, abandonar las acciones individuales para convertirlas en acciones sinérgicas entre las diferentes organizaciones e instituciones de distintos niveles del sector público con un único objetivo: mejorar la calidad de vida de nuestro lugar de vida.

Bibliografía

MAGAGNOLI, Stefano (2012) *Instituciones y desarrollo local: una relación difícil*, texto realizado especialmente para los participantes de la Escuela de Verano, Universidad Nacional de La Plata, 2012.

----- (2012b) *El "modelo emiliano": Un modelo de gobierno del desarrollo o el sueño de cambiar al mundo?*, texto realizado especialmente para los participantes de la Escuela de Verano, Universidad Nacional de La Plata, 2012.

----- (2012c) Diapositivas de presentación del curso.

SFORZI, Fabio (1999) "La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local", en F. Rodríguez Gutiérrez, editor, *Manual de Desarrollo local*, Gijón, Trea, pp. 13-32.

----- (2007) "Del distrito industrial al desarrollo local", en R. Rosales Ortega, coord., *Desarrollo local: teoría y práctica socioterritoriales*, México D.F., UAM-IZTAPALAPA y Miguel Ángel Porrúa, pp.27-50.

----- (2008) "Unas realidades ignoradas: de Marshall a Becatini", en Vicent Soler y Marco, coord., *Los distritos industriales, Colección Mediterráneo Económico*, Fundación Cajamar, El Ejido (Almería), Caja Rural, Sociedad Cooperativa de crédito, pp.43-54.

Bibliografía complementaria

MATEO, Luz (2010). *El rol de los medios de comunicación locales en el ejercicio del periodismo preventivo en la Argentina actual. Un aporte a la comunicación para el*

desarrollo. Anuario IRI, 2010, Sección Departamento Cooperación Internacional al Desarrollo (soporte CD Rom).

SEN, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta. Barcelona.

STEWART, T. (1998) *Intellectual capital: The new wealth of Organizations*. Bantam Books, New York.

SURASKY, Javier. Exposición en la *I Jornada de Capacitación en Cooperación Internacional al Desarrollo*. ACI-UNLP, La Plata, 29 de mayo de 2012.