

Ana María Fuertes
Leonardo Gatica

De la economía global al desarrollo local

El alcance de la intervención de los agentes
de empleo y desarrollo local



PUV

De la economía global al desarrollo local

El alcance de la intervención
de los agentes de empleo y
desarrollo local

Ana M.^a Fuertes Eugenio y
Leonardo Gatica Villarroel
(eds.)

Colección: Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 4
Director de la colección: Joan Romero
Cátedra de Geografía Humana. Universitat de València

Consejo editorial:

| | |
|------------------------|---|
| Inmaculada Caravaca | Universidad de Sevilla |
| Josefina Gómez Mendoza | Universidad Autónoma de Madrid |
| Oriol Nel·lo | Universitat Autònoma de Barcelona |
| Andrés Pedreño | Universidad de Alicante |
| Ricardo Méndez | Consejo Superior de Investigaciones Científicas |
| Rafael Mata | Universidad Autónoma de Madrid |
| Julia Salom | Universitat de València |



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-
NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Los autores, 2008

Publicacions de la Universitat de València
puv.uv.es
publicacions@uv.es

Composición, maquetación y corrección: Comunico, CB
Diseño de la cubierta: Luis Gómez
Tratamiento gráfico: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-370-7030-8 (papel)
ISBN: 978-84-9134-980-8 (PDF)
DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-980-8>

Edición digital

Contenidos

| | |
|---|-----|
| Relación de autores | 7 |
| Presentación | |
| <i>F. Toledo Lobo, F. Tomás Vert y M. Avendaño Berríos</i> | 11 |
| Introducción | |
| <i>Ana María Fuertes Eugenio y Leonardo Gatica Villarroel</i> | 13 |
| Primera parte: Los temas del desarrollo local | |
| CAPÍTULO 1 Globalización y desarrollo local | |
| <i>Mercedes Alcañiz Moscardó</i> | 21 |
| CAPÍTULO 2 Nacimiento, vida y muerte del desarrollo: las semejanzas entre el desarrollo y el DDT | |
| <i>Luis Mariano Rendón Escobar</i> | 47 |
| CAPÍTULO 3 Planificación estratégica local y análisis territorial | |
| <i>Vicente Budí Orduña</i> | 71 |
| CAPÍTULO 4 Aspectos sociales y culturales del desarrollo local: desafíos en la planificación y gestión ambientalmente sustentable del territorio | |
| <i>Enrique Aliste Almuna</i> | 87 |
| CAPÍTULO 5 Los distritos industriales como estrategia de desarrollo local. Una aproximación al Distrito Industrial de la Cerámica de Castellón | |
| <i>Ana María Fuertes Eugenio</i> | 99 |
| CAPÍTULO 6 Desarrollo sustentable en la empresa: estrategias público-privadas a nivel local | |
| <i>José Leal Ramírez</i> | 123 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO 7 Participación ciudadana y empoderamiento local <i>M.ª Raquel Agost Felip</i> | 153 |
|---|-----|

Segunda parte: La gestión del desarrollo local

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO 8 Gestión del territorio y educación ambiental <i>Juan Fernández Bustamante</i> | 185 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO 9 La sociedad en red: retos y posibilidades para el desarrollo local <i>Rosana Peris Pichastor y Antonio Grandío Botella</i> | 201 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO 10 La formación del AEDL como instrumento del desarrollo local. La propuesta del Programa de Estudio de Políticas Públicas de la UTEM <i>Eugenio Espinoza Arenas y Leonardo Gatica Villarroel</i> | 221 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO 11 El agente de empleo y desarrollo local: competencias profesionales y trabajo en red <i>Javier González Cardona</i> | 243 |
|--|-----|

Tercera parte: Buenas prácticas en desarrollo local

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO 12 Experiencias y proyectos de desarrollo local <i>J. S. Bernat Martí, E. Espinoza Arenas y L. Gatica Villarroel</i> | 259 |
|---|-----|

Relación de autores

Raquel Agost Felip, profesora titular de Psicología Social en la Universitat Jaume I, miembro del Consejo de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, secretaria de la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Ceuri (CRUE). Coordinadora en la UJI de los proyectos europeos ACCORD y COMPASS, de la iniciativa EQUAL, sobre integración laboral de colectivos desfavorecidos. Autora de trabajos sobre discapacidad y empleo, tercer sector, intervención comunitaria y exclusión social.

Mercedes Alcañiz Moscardó, profesora titular de Sociología en la Universitat Jaume I, imparte docencia en el Máster Internacional de Estudios de Paz y Desarrollo en la Universitat Jaume I y en la Maestría de Estudios de Paz y Desarrollo de la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesora del Máster en Cooperación al Desarrollo de las universidades de Valencia, Jaume I y UTEM. Experiencia en investigación sobre participación, vinculada con el desarrollo local y el empleo, financiada con fondos de la Unión Europea.

Enrique Aliste Almuna, magíster en Gestión y Planificación Ambiental, licenciado en Geografía y diplomado en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile. Actualmente es profesor en la Escuela de Geografía, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile en las cátedras Geografía Cultural, Metodología de la Investigación y Geografía Social. Es profesor invitado en el curso de Gestión Ambiental Integrada del Programa de Magíster en Gestión y Planificación Ambiental de la Universidad de Chile.

Joan Serafí Bernat Martí, profesor titular de Historia e Instituciones Económicas en la Universitat Jaume I. Autor, coautor o editor de varios libros y artículos en revistas científicas en el campo de la demografía, desarrollo local y flujos migratorios. Ha sido director técnico de profesorado, vice-de-

cano y decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas, director del Departamento de Economía. Actualmente es vicerrector de Ordenación Académica y Profesorado de la UJI. Miembro fundador del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local.

Vicente Budí Orduña, profesor TEU en la Universitat Jaume I, Master of Arts in Economics por la Université Catholique de Louvain. Ha publicado varios artículos relacionados con la temática de los Distritos Industriales. Organizador de cursos sobre Desarrollo Local en la Universitat Jaume I, donde ha sido secretario del Departamento de Economía y de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas. Es miembro fundador del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, del que actualmente es secretario.

Eugenio Espinoza Arenas, ingeniero comercial y diplomado en Evaluación de Proyectos por la Universidad de Chile, Magíster en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Santiago de Chile. Estudios sobre Gerencia Social en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C. Coordinador del Diploma de Agente de Empleo y Desarrollo Local en la UTEM. Actualmente trabaja en la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional del Ministerio de Vivienda.

Juan Fernández Bustamante, licenciado en Educación por la Universidad Austral de Valdivia. Estudios de Ciencia Política en la Universidad de Lovaina. Secretario técnico de la Comisión de Medio Ambiente de la Asociación Chilena de Municipalidades. Coordinador académico del Curso y Seminario Internacional para Funcionarios Municipales en “Gestión Ambiental Local” de la CEPAL y profesor del Magíster en Planificación y Gestión Ambiental, en el curso de Gestión Ambiental Integrada de la Universidad de Chile.

Ana María Fuertes Eugenio, catedrática de Economía Aplicada en la Universitat Jaume I. Estudios sobre Economía del Transporte en la Universidad de Bath y de postgrado en Stanford University. Ha desempeñado puestos docentes en la Universitat de València y en la Universitat Jaume I de donde ha sido decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas y vicerrectora de Cooperación Internacional y Solidaridad. En la actualidad es vicepresidente de la Junta Directiva de la Asociación Valenciana de Ciencia Regional y directora del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local.

Leonardo Gatica Villarroel, licenciado en Ciencias Económicas e ingeniero Comercial por la Universidad de Concepción, Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile, diplomado en Relaciones Internacionales por

la Escuela Diplomática de Madrid. Coordinador de Pregrado en el Programa de Estudio de Políticas Públicas y director académico del Máster Internacional en Gestión y Promoción del Desarrollo Local en la UTEM. Es consultor del Ministerio de Educación de Chile como evaluador de la gestión de instituciones de educación superior.

Javier González Cardona, licenciado en Ciencias del Trabajo y diplomado en Desarrollo Local. Agente de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Benetúser (Valencia), profesor en el Máster de Gestión y Promoción del Desarrollo Local en la UVEG, UJI y UTEM. Presidente de la Asociación de Agentes de Empleo, Desarrollo Local y Promoción Socioeconómica de la Comunidad Valenciana (ADLYPSE). Ha participado en las iniciativas comunitarias NOW, HORIZON, YOUTHSTART, INTEGRA y ADAPT.

Antonio Grandío Botella, profesor TEU en la Universitat Jaume I. Auditor Censor Jurado de Cuentas. Su actividad docente se ha centrado en temas relacionados con las Nuevas Tecnologías de la Información, la Comunicación y la Creatividad e Innovación. Ha impartido cursos en la Cámara Oficial de Industria, Comercio y Navegación de Castellón, la Càtedra d'Innovació i Creativitat (INCREA) de la Universitat Jaume I, la Fundació Universitat Empresa UJI, la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo y el Fondo Social Europeo.

Rosana Peris Pichastor, doctora en Psicología por la Universitat Jaume I. Imparte docencia sobre Psicología de grupos de liderazgo, Psicología de las organizaciones y Psicología de la comunicación. Directora del grupo de investigación en ciberpsicología en la UJI, es miembro de los grupos de investigación Dirección de Recursos Humanos y Entornos Virtuales Complejos y Centro de Análisis de la Comunicación del Tercer Sector. Ha publicado diversos trabajos sobre liderazgo organizacional y cultura de Internet en la microempresa.

José Leal Ramírez, ingeniero civil industrial por la Universidad de Chile. Postgrado en Economía del Desarrollo por la Universidad de Paris I, Sorbonne. Experto de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL. Ha sido funcionario del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Nairobi y CEPAL. Actualmente imparte docencia sobre “Gestión Ambiental” en Ingeniería Comercial en la Universidad de Tarapacá y sobre “Ecoeficiencia” en Ingeniería Ambiental en la Universidad Andrés Bello.

Luis Mariano Rendón Escobar, abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Estu-

dios de Postgrado en Relaciones Internacionales y Magíster en Gestión y Políticas Públicas en la Universidad de Chile. Es profesor en el Programa de Estudio de Políticas Públicas de la UTEM y de la Universidad ARCIS. Consultor en Derecho Ambiental para organismos públicos y privados. Ha escrito numerosos artículos en la prensa generalista así como en revistas especializadas.

Presentación

Las universidades, como centros de enseñanza superior e investigación, mantenemos desde nuestros orígenes un doble ámbito de actuación, el más próximo, el del territorio de nuestro entorno, pero también uno de mayor alcance, global, fruto de la misma esencia universalista del saber. Y esa implicación social se hace cada vez más evidente y necesaria, hasta el punto de que son muchos quienes consideran que la triada básica que en su día definió Ortega y Gasset como misión de la Universidad (formación, investigación y extensión de la cultura) debe completarse en nuestros días con un cuarto vértice que haga referencia al papel de las instituciones universitarias como agentes de desarrollo territorial, el que tienen más próximo, pero también con una clara vocación internacional.

Para poder llevar a la práctica este nuevo objetivo, este nuevo elemento capital de la misión universitaria, es fundamental que seamos capaces de establecer alianzas y estrategias de colaboración entre las instituciones educativas. El futuro será de las organizaciones que sean capaces de aprovechar las sinergias del trabajo en red y de integrarse y conectarse con otras. En este sentido, el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, que hemos puesto en marcha las universidades de València-Estudi General y Jaume I de Castellón, representa un claro ejemplo de los beneficios que reporta en el ámbito de la investigación el trabajo conjunto de profesionales de distintos centros, y que ha encontrado en el Programa de Estudios de Políticas Públicas (PEPP) de la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile un aliado estratégico para enriquecer las visiones que podamos tener de los diversos ámbitos del Desarrollo Local a un lado y otro del Atlántico. Como rectores, no podemos estar más que satisfechos con esta relación de colaboración, que ha dado ya importantes frutos educativos, como el Máster Interuniversitario en Gestión y Promoción del Desarrollo Local, con sus especialidades en Organización y Gestión del Desarrollo (impartida en la Universitat de València y la Universitat Jaume I), en Cooperación, Gestión Pública y Desarrollo (impartida en la

Universitat de València) y en Innovación Tecnológica (impartida en la Universidad Tecnológica Metropolitana).

A esos resultados docentes se les añade ahora este magnífico volumen, un libro que, bajo el título *De la economía global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de empleo y desarrollo local*, recoge la actividad académica e investigadora en este campo de profesores de la Universidad Tecnológica Metropolitana y de la Universitat Jaume I, así como, incluso, las aportaciones realizadas por los estudiantes con proyectos concretos derivados de su formación.

La labor conjunta que viene desarrollando el grupo de profesores que participan en este libro, así como en el máster interuniversitario y en otros programas formativos vinculados, merece nuestro más sincero elogio y agradecimiento, por cuanto además de cubrir un campo poco explorado y muy interesante desde el punto de vista del conocimiento científico, contribuye a que nuestras universidades ejerciten de manera activa su nueva misión de agentes de desarrollo local. El conocimiento que se recoge en estas páginas, y en especial en la exposición relativa a buenas prácticas, supone una muy interesante contribución de nuestras universidades para ayudar a mejorar el posicionamiento competitivo de los territorios en los que nos insertamos, con instituciones de educación superior.

Y todo ello desde un enfoque muy pluridisciplinar, como lo exige la necesidad de abordar el desarrollo de los territorios no sólo desde una perspectiva meramente económica, sino también social, y sobre todo, con un claro compromiso con el medio ambiente y el desarrollo sostenible a largo plazo. Esa visión amplia, totalizadora, con ambición de abarcar todos los aspectos que influyen en la mejora de una población, es la que hace de este libro un referente importante en la materia y por lo que consideramos que tiene especial interés su lectura para todas aquellas personas comprometidas con el progreso y la mejora de las condiciones económicas, sociales y medioambientales de nuestros territorios de influencia.

Francisco Toledo Lobo
*Rector de la
Universitat Jaume I*

Francisco Tomás Vert
*Rector de la
Universitat de València*

Miguel Avendaño Berríos
*Rector de la Universidad
Tecnológica Metropolitana*

Introducción

Ana María Fuertes Eugenio

Leonardo Gatica Villarroel

El desarrollo local como estrategia de crecimiento está basado en la necesidad de buscar un mejor posicionamiento competitivo para los diferentes territorios dentro del actual contexto de globalización, que no sólo sea respetuoso y minimice el impacto en la utilización del hábitat en el que se desarrolla la actividad económica, sino que, de manera adicional, se plantee como objetivo imprescindible socialmente la necesidad de alcanzar un creciente marco de cohesión social que reduzca las desigualdades y favorezca la convivencia. Este planteamiento de puesta en marcha de mecanismos que hagan más competitivos nuestros territorios es un hecho que forma parte del modelo de nuestras sociedades occidentales, cuyas transformaciones a nivel global les han obligado a diseñar un marco de desarrollo local parcialmente diferente al que predominaba hace apenas cuatro o cinco décadas.

En efecto, el enfoque local del desarrollo constituye hoy el marco en el que se insertan políticas y estrategias que no sólo son eficaces desde el punto de vista económico, sino, sobre todo, desde el punto de vista social y con una perspectiva del desarrollo sostenible a largo plazo. Así, desde este enfoque se abordan hoy temáticas muy diversas, como el desarrollo, la organización y las nuevas relaciones entre los espacios rurales y los urbanos; los procesos de desarrollo endógeno y la diversificación productiva en los espacios rurales; las modificaciones en las pautas de producción y consumo; la enorme importancia de las infraestructuras y los equipamientos como factores de desarrollo y calidad de vida; la sociedad de la información y las desigualdades en el acceso a la información y al conocimiento; las desigualdades sociales, la exclusión social y las nuevas formas de pobreza; las estrategias, las políticas y los instrumentos para conseguir una mayor cohesión social; los cambios en las pautas demográficas y las nuevas migraciones; el capital social como factor de crecimiento; la di-

fusión de las innovaciones y del conocimiento; la gestión del patrimonio natural y cultural; la gestión de los recursos hídricos, etc.

Esta circunstancia está exigiendo nuevas figuras de especialistas capaces de diseñar estrategias y políticas públicas que guíen y fomenten los procesos de cambio en la dirección deseada. Profesionales que, apoyándose en el análisis y la valoración adecuada de las diferentes alternativas y sus implicaciones, sean capaces de realizar diagnósticos y planes de desarrollo teniendo en cuenta un enfoque local en el que la variable territorial pase a tener un papel verdaderamente estratégico. Nos estamos refiriendo al agente de desarrollo local, un nuevo perfil de profesionales con un bagaje formativo teórico y práctico que les permita resolver con solvencia la creciente complejidad de los procesos territoriales, económicos y sociales del momento, así como con una vocación clara de aportar a la sociedad su capital humano como recurso estratégico.

En esta línea de contribución e impulso a los nuevos enfoques del desarrollo, el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL)¹ y el Programa de Estudios de Políticas Públicas (PEPP)² de la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile han decidido promocionar la formación de dichos agentes de desarrollo local, especialistas en el diagnóstico y la valoración de los problemas y procesos de cambio, en definitiva, personas preparadas para la toma de decisiones en los contextos antes enunciados. Para ello, han puesto en marcha el Master en Gestión y Promoción del Desarrollo Local (MGPD) con la participación de tres universidades: la Universitat de València-Estudi General (UEG), la Universitat Jaume I de Castellón (UJI) y la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile (UTEM). Este master interuniversitario, que cuenta con tres especialidades³ impartidas en las diferentes sedes de dichas universidades, pretende formar profesionales capaces de constituirse en un recurso estratégico para el desarrollo socioeconómico en la escala local (agentes de empleo y desa-

1. El IIDL es un centro de investigación y especialización teórica y práctica en el campo del desarrollo local en su sentido más amplio. Está constituido por investigadores de la Universitat Jaume I y de la Universitat de València-Estudi General. Véase <<http://www.iidl.es/>>.

2. El PEPP es una unidad académica de la UTEM dedicada a desarrollar un espacio permanente para el estudio de todo lo relacionado con las políticas públicas en aplicación y por aplicar en Chile, a la vez que busca crear condiciones que le permitan un análisis crítico en torno al conocimiento científico técnico y al estado del arte, de tal modo que pueda desarrollar propuestas desde el ámbito académico hacia el entorno. Véase <<http://www.pepputem.cl/>>.

3. Las especialidades son: *a*) Organización y Gestión del Desarrollo (impartida en la UEG y la UJI), *b*) Cooperación, Gestión Pública y Desarrollo (grupo en la UEG) y *c*) Innovación Tecnológica (impartida en la UTEM).

rrollo local), a la vez que ofrecer una formación amplia a dirigentes públicos y privados sobre conceptos, instrumentos y habilidades que permitan una gestión eficaz de los procesos de cambio, así como el diseño y aplicación de estrategias de desarrollo socioeconómico, con particular atención a los ámbitos laboral y empresarial.

Los inicios de este master interuniversitario son, por un lado, la existencia de una masa crítica de profesores en las universidades señaladas agrupados en equipos de trabajo interdisciplinar e interuniversitario alrededor del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) y del Programa de Estudios de Políticas Públicas (PEPP) y en torno a las nuevas temáticas relacionadas con el enfoque territorial, y con aspiraciones de procurar respuestas eficaces a las demandas sociales en su doble vertiente económica y social. Por otro lado, está el Proyecto de Cooperación llevado a cabo entre la UJI y la UTEM para formar agentes de empleo y desarrollo local durante los años 2005 y 2006, que tuvo como objetivo contribuir a la formación de profesionales comprometidos con el desarrollo local en la realización de acciones de promoción social y productiva sostenibles, así como fortalecer y desarrollar la capacidad de gestión de estos agentes que se desenvuelven en instituciones públicas y privadas de Chile, tanto regionales como locales, para generar una cultura de intervención local eficiente, eficaz y sostenible.

Fruto de esta segunda circunstancia es el contenido del presente libro, el cual es para nosotros una satisfacción poder ofrecer en esta colección del Instituto de Desarrollo Local, publicado por el Servei de Publicacions de la Universitat de València-Estudi General, bajo el título *De la economia global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de desarrollo local*. Este volumen recoge algunas de las intervenciones del profesorado del curso de agentes especialistas en desarrollo local al que nos hemos referido antes, impartido por profesores de la Universidad Tecnológica Metropolitana y de la Universitat Jaume I, durante los años académicos 2006 y 2007, así como una serie de propuestas de proyectos sobre el terreno planteados por parte de algunos de los estudiantes de dichos cursos.

El libro está estructurado en tres partes. En la primera de ellas se recoge una serie de artículos relacionados con algunos de los temas propios del desarrollo local, partiendo de un análisis global del mismo y relacionándolo con estrategias propias de planificación en diversos ámbitos. Los capítulos de la segunda parte inciden en las maneras de gestionar los programas de desarrollo local, así como en los instrumentos y las ventajas comparativas de estos programas. Finalmente, se ha dedicado una tercera parte

a las buenas prácticas, destacando aquellos proyectos de desarrollo local presentados por el alumnado de los cursos mencionados.

No quisiéramos terminar esta introducción sin agradecer muy sinceramente a todas aquellas personas (profesorado y personal técnico) e instituciones que nos han apoyado y han volcado sus ilusiones en la tarea de conseguir que la formación en la gestión y promoción del desarrollo local constituya en estos momentos una apuesta firme por unos estudios académicos compartidos dentro del Espacio Europeo de Educación Superior. Por ello, nos gustaría que el presente libro pudiera ser una pequeña aportación en la adquisición de conocimientos para la resolución de los problemas locales del territorio y que todo este material que se pone a disposición del público docente y/o profesional del desarrollo local resulte de utilidad y permita mejorar el funcionamiento de nuestros respectivos sistemas productivos.

Primera parte

Los temas del desarrollo local

1 Globalización y desarrollo local

Mercedes Alcañiz Moscardó

Introducción

En la sociedad en la que vivimos, el término globalización se escucha en múltiples áreas y contextos. Así, en los medios de comunicación se utiliza como referencia a un proceso en marcha, aparentemente omnipresente, un «hecho social» en la terminología durkheimiana.¹ En el mundo académico, se implantan nuevas asignaturas y cursos que incluyen el término *global* para remitir a la máxima actualidad en sus contenidos.

En los buscadores de la Red podemos encontrar, sólo con escribir la palabra *globalización*, millones de entradas que nos llevan a temas o cuestiones relacionados con este concepto y, sin lugar a dudas, necesitaríamos dos o tres vidas para leerlas.

Ya en el campo científico, dentro de la terminología usada por las ciencias sociales, el concepto se emplea como paradigma explicativo de los principales acontecimientos que ocurren en los ámbitos económico, político y social. De esta manera, la sociedad global² comienza a constituirse en objeto de estudio de las ciencias sociales en sustitución de la sociedad incluida en los Estados-Nación, la cual ha sido la referencia durante años, dada la dificultad de explicar de forma aislada los comportamientos sociales, políticos y económicos de hoy.

En las páginas siguientes, expondremos en primer lugar, desde un punto de vista histórico y analítico, la configuración del proceso de globalización dentro de la complejidad que lo caracteriza. En segundo lugar, nos referiremos al concepto dinámico de desarrollo, desde las primeras definiciones relativas al crecimiento económico a aquellas más recientes que tienen en cuenta el bien-

1. «Maneras de actuar, de pensar y de sentir que presentan la importante propiedad de existir independientemente de las conciencias individuales (...) están dotadas de un poder imperativo y coercitivo en virtud del cual se le imponen, quiéranlo o no» (Durkheim, 1973: 23).

2. Ianni (1998: 158).

estar humano, la sostenibilidad del medio ambiente en respuesta al proceso hegemónico de globalización y la perspectiva de lo local en el desarrollo. Para concluir, centraremos nuestra atención en la articulación entre dicho proceso de globalización y el desarrollo local, impulsado desde los mismos ámbitos locales y desde los organismos internacionales como una vía de acceso para conseguir el desarrollo y el empleo, ambos mecanismos unidos en la persecución de reducir la pobreza, considerada uno de los objetivos prioritarios en el mundo actual.

El proceso de globalización: contextualización histórica

Las referencias bibliográficas sobre globalización son numerosas, como también son numerosas las definiciones dadas sobre el concepto.³ Entre todas ellas he seleccionado la siguiente, teniendo en cuenta que dada su generalidad incluye los numerosos aspectos que el tema supone:

La globalización es un proceso multidimensional que se caracteriza por el aumento en la integración de intercambios económicos, políticos, socio-culturales y medio-ambientales entre las diversas partes del planeta (Vázquez Barquero, 2005: 1).

La anterior definición hace referencia a los siguientes aspectos: la globalización es un proceso, es decir, está en marcha, no es algo estático sino dinámico y supone una mayor relación e integración entre las distintas partes del globo en las múltiples dimensiones incluidas en la vida social, política, económica y ecológica. En definitiva, supone un cambio en las coordenadas espacio-temporales de las sociedades.

Ahora bien, este proceso en el que actualmente nos encontramos no ha llegado de repente, sino que ha presentado una trayectoria histórica acelerada por una serie de acontecimientos, entre los que se encuentran la expansión del sistema económico capitalista por todo el globo como consecuencia de la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, así como la importancia que el desarrollo y la extensión de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han tenido en dicho proceso expansivo como infraestructuras necesarias para que se produjeran.

A continuación, vamos a referirnos a las etapas más destacadas de este proceso que comenzó en el siglo XIX con el inicio de la Revolución Industrial europea, siendo conscientes de que a partir del Renacimiento, momento en el que

3. Jan Aart Scholte (2000) distingue cinco usos diferentes del término globalización: como internacionalización, liberalización, universalización, occidentalización y desterritorialización (Suau *et al.*, 2004).

empieza el «descubrimiento del mundo» con las rutas marítimas comerciales y los contactos con otras culturas, se produce un incremento en el proceso de intercambio de conocimientos y productos.⁴

Primera etapa: 1850-1914⁵

Aproximadamente, a partir de la segunda mitad del siglo XIX la Revolución Industrial inicia un proceso acelerado de expansión por el continente europeo y poco más tarde por Norteamérica. Surgen los nuevos centros industriales en las grandes ciudades o en lugares cercanos a las fuentes de energía más utilizadas, en ese momento el carbón. Sin lugar a dudas, con el surgimiento del industrialismo, la historia humana asistirá a un proceso de crecimiento y desarrollo como jamás se había dado con anterioridad y desencadenará una serie de cambios en las formas de vida que tendrán gran trascendencia para el futuro.

Comienza también en esta época la movilidad de capitales, momento en el que Gran Bretaña se convierte en el país con más activos internacionales allende sus fronteras, además de la movilidad de personas, bien del campo a la ciudad en el interior de los estados o bien hacia el continente norteamericano para poner en marcha la economía americana y salir de las hambrunas y carencias que todavía padecían algunos países europeos.

Es, pues, una época de movimiento y de intercambio, apoyada por el adelanto que se estaba produciendo en los transportes, lo que contribuía, sin lugar a dudas, a acercar los territorios. La construcción del ferrocarril entre el Atlántico y el Pacífico supuso un hito en las comunicaciones, así como el incremento en el número de barcos transatlánticos que cruzaban «el charco» continuamente para llevar a los europeos a cumplir sus sueños de «mejora y progreso», en definitiva, de enriquecimiento. En lo que respecta a las telecomunicaciones, en 1866 se establece el telégrafo transoceánico mediante cable y, en 1891, la comunicación telefónica internacional (entre Londres y París).

A la vez que el aumento en la producción se produce un incremento en el comercio internacional, el cual pasa de un 2% del total de la producción en 1830 a un 14% en 1893 (Guillochon, 2003: 25). Esta etapa la podríamos calificar como «despegue», al decir de Rostov (1993), del proceso de interconexión

4. Si bien no existe acuerdo sobre el inicio y las etapas que han tenido lugar en el proceso de globalización, para Gamble (1994) éste empieza con la colonización del globo por parte de los homínidos en el paleolítico. Otros, como Robertson (1992), consideran que su inicio tuvo lugar con la expansión occidental a partir del Renacimiento. Para Chase-Dunn (1989) comienza a finales del XIX y en el caso de Rosenau (1990) y Harvey (1989), en las décadas de los 50 y 70 del siglo XX (Sasot, 2004: 174).

5. Otros acontecimientos importantes de la etapa son: la celebración de la Exposición Universal en Londres (1851) y el establecimiento en 1884 del tiempo universal (Hora Greenwich).

entre las distintas partes del planeta, si bien dicha interconexión se refería fundamentalmente a Europa y a América y, en menor medida, a Australia y al resto de las todavía colonias europeas distribuidas por el mundo.

Dicho proceso se paralizó con el estallido de la Gran Guerra y el consiguiente hundimiento de la economía europea y el crack de Wall Street en 1929. Tanto la producción como el comercio internacional experimentaron un retroceso y con ellos llegó el proteccionismo de los estados y el desempleo, con la consiguiente crisis económica y social y la «vuelta atrás» en lo anteriormente conseguido. El denominado período de entreguerras fue de estancamiento económico, además de surgimiento de los fascismos europeos, lo que desencadenó en la Segunda Guerra Mundial.

Segunda etapa: 1945-1973

Finalizada esta guerra, con la victoria de los aliados (Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y Francia), se instauró un nuevo sistema monetario internacional en Bretton Woods (1945), y en dicha reunión se crearon las principales instituciones internacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT),⁶ con objetivos claros sobre la economía internacional y el crecimiento capitalista en el mundo.

Con el fin de contribuir al desarrollo de los diversos países del planeta, se crea dentro de las Naciones Unidas (organismo político internacional fundado en 1946 con el objeto de constituir una especie de gobierno mundial), la Ayuda al Desarrollo para apoyar a aquellos países que la necesitan. También se ponen en marcha las Décadas del Desarrollo y el PNUD.⁷

Respaldo por instituciones políticas y económicas, el proceso de interconexión entre estados y economías se acrecienta, y se produce un incremento sorprendente en la producción y el comercio internacional. Entre 1950 y 1973, la producción se multiplicó por 3,6 y el comercio por 6. Las economías se fueron abriendo al capital extranjero y las empresas multinacionales (o transnacionales) se expandieron y aumentaron su número.

Tercera etapa: 1973-1989

En 1973 se produjo la primera crisis del petróleo, coincidiendo con el abandono de los tipos de cambio fijos provocado por la crisis de confianza de los

6. Origen de la actual OMC (Organización Mundial del Comercio).

7. Díaz de Velasco (2002: 311 y ss.).

operadores internacionales con respecto al dólar. Estos hechos dieron lugar a una época de turbulencias económicas marcadas por la ralentización del crecimiento en Occidente y por el surgimiento de nuevos países que podían competir con Europa y Norteamérica en determinados mercados de productos manufacturados.

Dicha inestabilidad no frenó el comercio mundial, sino al contrario, éste se multiplicó por 3,5. Tal apertura de las economías hacia el exterior fue esencialmente consecuencia del proceso de liberalización impulsado por el GATT, así como del dinamismo de la exportación por parte de los países emergentes (sobre todo los asiáticos) que comenzaban a enviar sus productos a los mercados occidentales a un precio asequible. Otro aspecto a tener en cuenta en el proceso de globalización económica es el que hace referencia al incremento del volumen de inversión extranjera, que creció de media más rápidamente que el comercio y la producción, proceso que se mantiene en la actualidad.⁸

En cuanto al aspecto político, el hecho más destacado y definitivo en el proceso de expansión de la globalización es la caída del muro de Berlín, que supuso el fin de la denominada Guerra Fría, junto con la desaparición de los países comunistas de Europa del Este y el inicio de la economía de mercado capitalista.

En los informes anuales sobre desarrollo elaborados por el PNUD, se introduce el concepto de «desarrollo humano», el cual se relaciona con la posibilidad de desarrollar las capacidades de la persona, con el uso, para su medición, del índice de esperanza de vida y de la tasa de analfabetismo.

Cuarta etapa: 1990...

El proceso de globalización se aceleró desde los inicios de la década pasada con motivo, como he señalado anteriormente, de la caída del muro de Berlín y la desaparición de la URSS. También por la expansión exponencial de las tecnologías de la información y la comunicación (Castells, 1996: 88). Como consecuencia, la economía capitalista «conquista» el globo y se multiplican los intercambios económicos en la producción, el comercio, las finanzas, la cultura y las relaciones políticas. El denominado Consenso de Washington (1989)⁹ surge como documento de directrices económicas en esta nueva etapa,

8. El flujo de inversiones directas pasó de 200 millones de dólares anuales entre 1989 y 1994 a 1.300 millones en el año 2000 (Vázquez Barquero, *op.cit.*: 3).

9. Expresión acuñada por el economista del Institute for International Economics John Williamson, en un artículo publicado con el título «Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas» (Estefanía, 2003: 90).

abogando por más mercado y menos Estado, en definitiva, por un neoliberalismo.¹⁰

Los llamados nuevos países industrializados destacan por sus altas tasas de crecimiento, superiores siempre a los antiguos países industrializados, lo que provoca la marcha de numerosas empresas a estos países, la denominada *deslocalización*, con salarios más bajos y sin las regulaciones laborales existentes en los países occidentales. El proceso afecta a los trabajadores menos cualificados de estos países, los cuales se ven sujetos a un proceso de reconversión o al desempleo.

En la época en la que nos encontramos, las desigualdades entre los países no han desaparecido y si bien podría decirse que la globalización trae riqueza, conlleva también un mayor número de pobres y un incremento en las desigualdades tanto entre los países como dentro de los mismos.

La globalización en los ámbitos económico, político, cultural y ecológico

El proceso de globalización tiene consecuencias en los distintos ámbitos de la vida social, como los ámbitos económico, político, cultural y ecológico. Es, a la vez, un nuevo paradigma interpretativo para explicar los cambios que acontecen en el momento actual y/o un factor de cambio que influye en todas las partes del sistema social. En lo que respecta a esto último, trataremos a continuación de exponer de forma analítica a qué hace referencia la globalización como factor de cambio social y agente de desarrollo en la actualidad.

Ámbito económico¹¹

El proceso de globalización, en lo que se refiere al aspecto económico, está claramente vinculado a la expansión del sistema capitalista. Como ya señaló Marx en el siglo XIX cuando desarrolló su teoría sobre la globalización capitalista, el capitalista procura romper las fronteras nacionales, extendiendo los medios de transporte y de comunicación a los puntos más inaccesibles del planeta, intentando expandir los mercados y aprovechándose de la fuerza de trabajo necesitada.

10. Entre dichas directrices se encuentran: equilibrar el presupuesto público reduciendo el déficit fiscal y señalar las prioridades del gasto público, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa, plan de privatizaciones y desregulaciones laborales.

11. Es materialmente imposible incluir en este texto todos los aspectos vinculados con la globalización económica. Menciono exclusivamente los más centrales, incluyendo la bibliografía pertinente para obtener una información más exhaustiva.

Veamos a continuación las principales características definitorias de este proceso de globalización económica:

- En primer lugar, tenemos el incremento del comercio internacional como factor fundamental de la interdependencia entre los países, y pone en relación a productores y consumidores geográficamente distantes. Puede decirse que a partir de la Segunda Guerra Mundial la expansión comercial y las inversiones extranjeras directas se convirtieron en los motores del crecimiento de todo el mundo (Castells, *op. cit.*: 108), para superar progresivamente con creces a la aportación generada por el producto interior bruto (PIB). Así, entre 1990 y 2000, el índice de crecimiento anual del volumen total de las exportaciones alcanzó el 6,8% frente al 2,3% de la producción (Guillochon, *op. cit.*: 10). Estos intercambios afectan esencialmente al mundo occidental, Asia y, en menor medida, a Latinoamérica, quedando África y otros países al margen, debido a conflictos bélicos o estructurales en su economía.
- Dentro del proceso de globalización en marcha se distingue un proceso de regionalización, la denominada tríada dominante que incluye a la Unión Europea, Norteamérica y el Pacífico asiático. Es entre ellos y desde ellos donde se produce el mayor número de intercambios en la producción y en las finanzas.
- A consecuencia de este aumento del comercio global se establece la división internacional de trabajo,¹² que incluye una separación entre las denominadas sociedades centrales o metropolitanas, caracterizadas por una producción intensiva de capital y de alto valor añadido, y las sociedades periféricas, definidas por la producción intensiva en trabajo y con bajo valor añadido. Ahora bien, esta división binaria queda en entredicho con la transformación de algunos países en vías de desarrollo en nuevos países industrializados (NPI) y con el traslado de empresas multinacionales hacia dichos países (*deslocalización*), lo que altera los mercados laborales donde se ubican, ya que no exigen exclusivamente mano de obra productora de bienes, sino también personal más cualificado con la consiguiente formación de una clase media emergente con acceso a consumos más similares a los de los países occidentales.
- Si bien es cierto que la mayoría de la producción se produce actualmente en los NPI asiáticos y, en menor medida, en Latinoamérica y algunos países de la antigua Europa del Este, con motivo de los menores salarios y reglamentaciones laborales, la misma dinámica de expansión

12. Señalado por las ciencias sociales en el siglo xx con respecto al colonialismo y al imperialismo.

del sistema capitalista genera la formación de una estructura de clases sociales similar a la occidental.

- El instrumento mediante el cual se lleva a cabo de manera notoria el proceso de globalización es la empresa multinacional. Según estimaciones de Naciones Unidas, al inicio del siglo xx había en el mundo un total de 63.000 multinacionales con 690.000 filiales extranjeras, y las 100 primeras, en términos de activos extranjeros, llevaron a cabo el 16% de todas las ventas mundiales. La sede suele ubicarse en los países desarrollados y sus sectores de actuación, en general, son los productos electrónicos, el sector automovilístico, el petróleo y la distribución.
- Por otra parte, la actual tendencia a la liberación propiciada por la OMC fomenta la *deslocalización* del capital en el sector terciario.¹³ En resumen, el proceso de *deslocalización* de empresas multinacionales hacia otras economías emergentes que ofrecen ventajas superiores de rentabilidad con motivo de los salarios más bajos y unas condiciones laborales más duras –junto con las inversiones extranjeras directas¹⁴ y las inversiones en cartera, que se efectúan por parte de empresas o especuladores financieros¹⁵ que desean beneficiarse de las variaciones de los valores en las bolsas mundiales y obtener beneficios de las fluctuaciones de los tipos de cambio entre las distintas monedas– es la piedra angular del proceso de globalización económica.

Ámbito político

El Estado, como principal institución política desde la denominada Paz de Westfalia (1648), está también siendo afectado por la globalización, si bien sigue constituyendo la principal forma de poder político, de gobierno y de administración en el mundo actual.

D. Held (1991: 207-209; 2002), muy partidario de la creación de un «gobierno mundial», manifiesta que las crecientes conexiones económicas y culturales reducen el poder y la eficacia de los gobiernos de los Estados-nación, que dejan de poder controlar el flujo de las ideas y de los bienes económicos dentro de sus fronteras, y que además muchos ámbitos tradicionales de

13. Directiva Bolkestein.

14. Los países receptores de IED son Chile, Argentina, Brasil, China, Malasia, México y Tailandia.

15. James Tobin, premio Nobel de Economía en 1978, propuso crear un impuesto para gravar las transacciones en los mercados de cambio, con el fin de estabilizarlas y obtener recursos para la comunidad internacional. Tobin pensaba en una tasa entre el 0,01 y el 0,025% del capital invertido. No se ha aplicado jamás; sólo en Chile, en 1991, se puso en práctica un sistema de depósito obligatorio y no remunerado para los capitales que entran en el país. (Estefanía, *op. cit.*: 350).

responsabilidad del Estado (defensa, comunicaciones, administración económica, seguridad, etc.) están siendo coordinados en una base internacional o intergubernamental.

El proceso de cesión o de compartir la soberanía estatal con otros organismos e instituciones de nivel supraestatal comenzó después de la Segunda Guerra Mundial con la creación de Naciones Unidas y organismos a ella vinculados,¹⁶ la firma de tratados multilaterales (OTAN, SEATO, Pacto de Varsovia, OPEP), la constitución de organismos internacionales con la finalidad obvia de «dirigir» la economía mundial (FMI, BM, OMC), la creación de figuras supraestatales como la Unión Europea, el TLC y el ASEAN y, finalmente, el progresivo crecimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Todo esto apoyado por la celebración de numerosas cumbres y conferencias mundiales sobre diversos temas de interés global, porque, como dijo Daniel Bell hace años, «el Estado-nación se está volviendo demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños».

Expresa Waters (1999: 98) que en las actuales circunstancias de globalización, el principio de soberanía es frecuentemente violado bajo el pretexto de que los habitantes del planeta experimentan un conjunto de problemas comunes que pueden ser agudizados por las acciones individuales de un Estado-nación. Veamos a continuación cuáles son esos problemas comunes de la humanidad y cómo las directrices políticas globales¹⁷ se superponen a la soberanía política y, en ocasiones, cultural de los distintos estados:

- En el ámbito político podemos destacar la «imposición» de la democracia como sistema político y la aplicación de los Derechos Humanos como norma superior,¹⁸ que se convierten en un importante símbolo de legitimación que permite la intervención de uno o más estados en los asuntos internos de otros estados con un relativo apoyo global.
- Otro problema considerado planetario sería el referido al medio ambiente, que trataremos más adelante, y a cuestiones de salud como el SIDA o la gripe aviar.
- El tema del desarrollo se introdujo en la agenda global después de la Segunda Guerra Mundial (Alcañiz, 2005: 5), con el fin de conseguir una mejora en los niveles de vida de las personas, si bien este objetivo, lejos de conseguirse, está dando lugar a diferencias entre las distintas partes del planeta, llevando a considerar a la desigualdad como uno de

16. Entre otros, FAO, UNESCO, UNICEF, UNCTAD y PNUD.

17. Bajo la hegemonía occidental.

18. Se pueden considerar aquí los juicios de Nürenberg contra los criminales de guerra nazis. El tribunal en su comunicado final especificó que cuando las leyes nacionales entran en conflicto con las normas internacionales en materia de derechos humanos, los individuos tienen que hacer una elección moral y transgredir las leyes nacionales.

sus problemas más importantes. La pobreza es tema central en la agenda global actual, así destacado en los Objetivos del Milenio (2000) de Naciones Unidas.

- Finalmente, no podemos obviar el tema de la paz y la seguridad. A los tradicionales conflictos bélicos entre estados, se unen ahora las guerras civiles étnicas o religiosas en el interior de éstos y el terrorismo internacional, «estrella mediática» diaria y talón de Aquiles de los estados, hasta ahora únicos detentadores de la violencia legítima al decir de Weber.

Los estados se encuentran en el centro de una malla de nuevas relaciones que se extienden desde el nivel local hasta el global, compartiendo, pues, soberanía con todos los nuevos organismos, instituciones y organizaciones en el ámbito político y, en lo referente al aspecto económico, compitiendo en el marco del proceso de globalización con las empresas multinacionales y con los otros Estados-nación que luchan por obtener mejor posición económica a nivel internacional.

Ámbito cultural

La cultura como principal aspecto identificador de la sociedad humana ha experimentado una transformación sin precedentes con la expansión de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), ya que además de suponer un cambio en lo que se denomina cultura material de la sociedad, éste conlleva también la expansión de contenidos y símbolos, y se produce un intercambio de contenidos culturales, en lo relativo a valores, estilos de vida y comportamientos, como nunca antes se había producido.

Las posibilidades que presentan las TIC, en relación con esta expansión de los contenidos culturales, ha permitido la creación de las industrias culturales, la conversión de la cultura en una mercancía más que introducir en el mercado. Ahora bien, dichas industrias favorecen la homogeneización y, a la vez, permiten atender en forma articulada las diversidades sectoriales y regionales (García Canclini, 2001: 24).

Es en las industrias audiovisuales como el cine, la TV, la música y los circuitos informáticos donde la globalización es notoria como patrón reorganizador. La economía mundial tiene en las industrias culturales mucho más que un recurso para moldear los imaginarios, es una de las actividades económicas más rentables. Esto es debido a variados motivos interrelacionados con el proceso de globalización en ciernes y cuyos aspectos explicativos hemos señalado anteriormente:

- la formación de mercados globales de bienes simbólicos en relación con la aplicación de las TIC, la informática, los satélites y la Red;
- la desaparición de los bloques predominantes en la Guerra Fría y la aparición de los acuerdos de libre comercio e integración regional;
- la integración multimedia que articula en paquetes de comercialización audiovisual las películas y los vídeos, los discos, los programas informáticos y los derechos de exhibición en TV, entre otros;
- la progresiva centralización del control de los medios, lo que lleva al monopolio de la difusión de imágenes con su consiguiente control y/o manipulación.

De este modo, la cultura deja de ser algo controlado por el Estado para pasar a ser controlada por las empresas privadas. Ahora bien, como expresa García Canclini (*op. cit.*: 76), las industrias culturales no pueden sedimentar tradiciones, ya que sabemos que las producciones son, como otras tantas cosas en el actual momento económico, de producción efímera, por lo que si algo caracteriza al presente sería, sin duda alguna, la movilidad y lo poco duradero.

El cambio, como discurso y práctica (Alcañiz, 2004), constituye el valor central en nuestra sociedad, el cual queda reflejado en la producción y duración efímera de todas las cosas e incluso de las relaciones.

Otros autores sugieren que la globalización de la cultura se centra mucho en la cultura del consumo, desarrollada en Estados Unidos a mediados del siglo xx y extendida posteriormente al resto del mundo. En una cultura de consumo, los objetos consumidos asumen un valor simbólico y no sólo material o de necesidad. La publicidad, otro de los aspectos centrales de nuestra sociedad actual, está vinculado con el marketing económico y con el arte, pero con un objetivo claro de manipulación para que los consumidores deseen más de aquello que requieren.

En una cultura de consumo, éste se vuelve la principal forma de auto-afirmación y la más importante fuente de identidad. Todo se convierte en mercancía y la cultura experimenta, según Waters (*op. cit.*: 134), una «hipermercadorización» en la que la mínima diferencia entre los productos y la firma del diseño, fundamentalmente, puede determinar variaciones abismales en el precio, y convertirse en «marcas de etiqueta» accesibles sólo a unos cuantos, por lo que son referentes de estratificación.

G. Ritzer (1995) analiza la cultura de consumo en cuanto extensión del proceso de racionalización occidental, y se refiere a este último como «mcdonalización», término que significa para él la reordenación del consumo y de la producción, la homogeneización en aras de la racionalidad y el beneficio empresarial.

Además de la presencia de las TIC, los medios de comunicación de masas y la publicidad, encontramos otros indicadores que nos muestran el predominio cada vez mayor de una cultura global. Entre otros, podríamos destacar: la im-

portancia del dinero como valor central, los medios de transporte, la arquitectura urbana, los centros comerciales, el inglés como lengua de intercambio, los espectáculos mediáticos globales, el deporte y el planeta convertido en mercancía a través del turismo global... Ahora bien, pese a la retórica unificadora, las diferencias históricas y locales persisten, pues los poderes globales son, de momento, insuficientes para abarcar a todos y porque lo local y lo tradicional se «globaliza», incorporando, frente a la homogeneidad de lo ofrecido por la lógica económica global, lo particular, lo diferente como valor añadido.

De la misma manera, igual que las lógicas tecnológicas facilitan la expansión de la cultura hegemónica dominante, también permiten la relación entre las culturas minoritarias, haciendo que su presencia en la Red manifieste su derecho a la existencia.

Ámbito ecológico

Cuando comenzó el proceso de industrialización en Europa y Norteamérica, con el consiguiente consumo de materias primas y contaminación, los pensadores de la época veían sólo las consecuencias que presentaba este cambio de sistema de producción en los humanos, no consideraban las previsibles repercusiones que dicho proceso tendría en el medio ambiente y en la naturaleza.

En la segunda mitad del siglo xx, con el inicio del auge en el crecimiento industrial allende las fronteras europeas y norteamericanas, empiezan a plantearse los problemas de este crecimiento desmesurado, que necesita una gran cantidad de materias primas para su funcionamiento. Así, en 1972, el denominado Club de Roma¹⁹ elabora un informe titulado «Los límites del crecimiento», en el que alertaba de los peligrosos efectos que podía tener el crecimiento económico sobre el medio ambiente, ya que podía suponer el agotamiento de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente en un tiempo determinado.

A partir de aquí se inicia un movimiento de concienciación sobre los peligros del crecimiento que fue tomado en cuenta por los organismos internacionales, y en 1972 se celebró en Estocolmo la conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano. En esta cita se concedió por primera vez un papel preponderante a los problemas medioambientales en las negociaciones internacionales, poniendo en evidencia las contradicciones que pueden surgir entre el desarrollo como objetivo primordial y el mantenimiento del equilibrio ecológico.

19. El Club de Roma se fundó en 1968 por Aurelio Peccei, dirigente empresarial, junto con el matemático Bruno de Finetti y Pietro Ferraro, otro directivo. Ambos fueron los encargados de publicar el informe. Sartori y Mazzoleni (2003: 177-178).

Este intento de combinar desarrollo con equilibrio ecológico se plasma en el Informe Brundtland (1987), elaborado por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Naciones Unidas), el cual define el desarrollo sostenible como:

Aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

La conciencia de que los problemas ecológicos son problemas fundamentalmente globales se produjo en la denominada Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. En esta conferencia mundial, los países desarrollados se comprometieron a aumentar las ayudas públicas a los países en vías de desarrollo, siempre y cuando dichas ayudas se destinaran a la preservación del medio ambiente. Además, los estados industrializados debían estabilizar sus emisiones de gas de efecto invernadero con el fin de que en el año 2000 su nivel no fuera superior al de 1990. Por el contrario, los países emergentes no se hallaban sujetos a ninguna condición sobre dicho tema, especialmente China, India y Brasil. En esta conferencia se aprobó también la Agenda o Programa 21.

El siguiente momento señalado en la consideración de la problemática del medio ambiente como una cuestión global, que atañe al planeta entero, es la aprobación del Protocolo de Kyoto en 1997, en el que se establecen las normas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero entre 1999 y 2008 para los países industrializados, si bien los compromisos de reducción varían notablemente entre un país y otro. La Unión Europea ha ratificado el protocolo, pero Estados Unidos, responsable de una cuarta parte de las emisiones mundiales, no lo ha hecho.

En todas las conferencias celebradas sobre el desarrollo sostenible, el tema de las emisiones de gases tóxicos de efecto invernadero es uno de los que ha recibido mayor atención. Dicho tema está directamente relacionado con el problema del cambio climático,²⁰ que podría tener consecuencias especialmente graves para el equilibrio ecológico del planeta.

El cambio climático está vinculado con las emisiones de gas provocadas por los transportes, las actividades industriales y domésticas (CO₂, metano y óxido nítrico), y dará lugar a un incremento en la temperatura del planeta de varios grados centígrados, lo que provocará fenómenos climáticos violentos como inundaciones, sequías, tormentas y tsunamis, entre otros. Otra consecuencia relevante del cambio climático es la desertización de las tierras cul-

20. Según los cálculos del Internacional Panel on Climate Change (organismo patrocinado por la ONU), el aumento de temperatura para el siglo que acabamos de iniciar oscila entre 1,4 y 5,8 grados centígrados (Sartori, *op. cit.*: 65).

tivables, a lo que hay que añadir la deforestación y sobreexplotación de los suelos, con gravísimas repercusiones para las poblaciones de los países menos desarrollados y agrícolas.

Para finalizar este punto, no podemos olvidar que el proceso de globalización en lo relativo a la expansión del sistema de producción capitalista conlleva un consumo incontrolado de energía no renovable. En concreto, el control por los recursos petrolíferos y de gas natural puede ser, y de hecho ya lo está siendo, el origen de futuros conflictos bélicos, a no ser que se dedique una mayor inversión al avance de otras energías como la solar, la eólica o la de hidrógeno. Lo que queda claro es que el actual proceso de crecimiento económico global necesita para su subsistencia a la energía y que ésta, sobre todo en las variantes más empleadas como el petróleo²¹ y el gas, son en primer lugar finitas y en segundo lugar tienen una localización territorial concreta en el planeta que provoca que dichas zonas se consideren estratégicas en el sistema geopolítico actual.

El concepto dinámico de desarrollo

Contextualizado el concepto de globalización, pasaremos en este punto a exponer el significado de desarrollo local y su articulación con la globalización como paradigma de referencia en el presente. Para ello, nos referiremos brevemente al significado de desarrollo en su relación dialéctica con los cambios acaecidos desde su inclusión como tema prioritario en la política internacional.

El desarrollo en la agenda global

La idea de desarrollo, heredera de la ilustrada idea europea de progreso, se incluyó en la agenda *setting* global después de la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos, potencia hegemónica en el momento, puso en marcha en 1947 el denominado Plan Marshall para la reconstrucción de la Europa devastada. Poco después se celebró en Bogotá (Colombia) la Conferencia Panamericana, en la cual los países latinoamericanos reivindicaron también ayuda económica para su desarrollo, lo que dio lugar a la denominada «ayuda económica a los países en vías de desarrollo». Dicho concepto de desarrollo proponía a la industrialización como motor de crecimiento, situándose la cuestión técnica en cómo los países pobres podrían convertirse alguna vez en ricos, lo cual, en

21. Sobre este tema recomiendo la lectura de *Vanguardia*. Dossiers n.º 18., «¿Un mundo sin petróleo?».

última instancia, quería decir cómo los países pobres podrán llegar a ser como los ricos occidentales (Alcañiz, 2003: 18).

Naciones Unidas asume la consecución de este objetivo mediante la proclamación de los decenios del desarrollo, la organización de diversas cumbres internacionales y la creación de organismos concretos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas del Comercio y del Desarrollo) y la ONUDI (Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial).²²

El desarrollo se entiende como un proceso de cambio social en las sociedades, pero en una dirección concreta, que es la de llegar a ser como las sociedades occidentales en referencia a la industrialización y al aumento en el nivel de vida de los habitantes de un país o sociedad. Para ello se instituyó un índice de medición denominado renta per cápita, el cual hacía referencia a la cantidad media de renta que tiene cada persona de un país en relación con su producto interior bruto y al total de población que éste tenga. Vemos pues el carácter puramente economicista y cuantitativo del primer significado del concepto de desarrollo.

La planificación estatal, a través de la implementación de los planes de desarrollo, se convirtió en el instrumento para lograr este fin. Dichos planes se centraban en la creación de industrias en los países en vías de desarrollo como mecanismo para desarrollar las sociedades mediante la aplicación de políticas macroeconómicas.

A finales de la década de los 70 comienza a cuestionarse el concepto de desarrollo tal y como se venía entendiendo hasta la fecha.²³ A partir de aquí se define una nueva definición de desarrollo más centrada en las personas que en el crecimiento económico, denominada Desarrollo Humano, y se establece un nuevo índice de medición, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que incluye además de la renta per cápita la esperanza de vida y la tasa de alfabetización.

Fue Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1999, quien argumenta a favor tanto del reconocimiento de las cualidades humanas como de la «capacidad humana» como expresión de la libertad, es decir, la propia capacidad que las personas tienen para hacer uso de sus cualidades adquiridas (Stein, 2003: 3). La tesis de Sen, a favor de una visión más amplia de desarrollo, es articulada en la definición de Desarrollo Humano y asumida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta definición concibe el desarrollo como un proceso a través del cual se amplían las oportunidades de los individuos, entre ellas, una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y a los recursos indispensables para un nivel de vida digno.²⁴ Igualmente, se concede un gran valor a las libertades políticas, económicas y sociales, a la

22. Véase Díaz de Velasco, *op. cit.*

23. Véase Bárcena, Ibarra y Subyaga, 2000.

24. *Ibidem*, p. 11.

probabilidad de ser creativo y productivo, al respeto a sí mismo y al disfrute de la garantía de los Derechos Humanos.

El PNUD, al instituir el IDH en 1990, posibilita el despertar de la conciencia global, ya que evidencia las múltiples y complejas dimensiones de las capacidades humanas y señala que el desarrollo humano proviene de una acción pública deliberada y efectiva para permitir a las personas participar en el proceso de desarrollo y beneficiarse de él.

Por otra parte, y como hemos mencionado más arriba, la creciente expansión del proceso industrial provoca una serie de impactos medioambientales, relacionados con el incremento del CO₂, el denominado calentamiento global, la capa de ozono, el consumo de energías no renovables y la deforestación, que manifiestan los límites del crecimiento, así como sus consecuencias globales. Con estos acontecimientos se constituye el concepto de desarrollo sostenible, ya definido en un punto anterior.

En cuanto a la relación dialéctica entre desarrollo y cambios sociales, podemos afirmar que en el presente, y tomando a la globalización como paradigma teórico de referencia, ésta se convierte, sin duda alguna, en una teoría de desarrollo,²⁵ porque entre sus postulados se sitúa el de promover una mayor industrialización en todo el mundo, el de integrar a todas las partes del planeta, afectando pues a las condiciones sociales y políticas en los diversos países.

Del desarrollo al desarrollo local

La perspectiva de desarrollo local surge en los años 80 del pasado siglo como reacción al proceso de globalización y ante la insuficiencia de las políticas macroeconómicas de desarrollo para resolver problemas asociados con la creación del empleo y la mejora del bienestar, y se centra en darle una mayor presencia a los niveles locales y regionales en la planificación del desarrollo.

El desarrollo local representa una estrategia diferente para el desarrollo en la sociedad global, ya que no constituye exclusivamente un proceso económico sino también un proceso socio-político en el que tienen presencia los actores sociales, políticos y económicos del entorno que se debe desarrollar.

Contrariamente a los fenómenos anteriores de desarrollo, que se aplicaban de «arriba abajo», el desarrollo local invierte esta tendencia y propone una estrategia de «abajo hacia arriba».

25. La teoría de la globalización, en relación con otras teorías del desarrollo como la teoría de la modernización y la teoría de los sistemas mundiales, tiene en común con la primera el que ambas establecen la dirección orientativa hacia donde deben dirigirse las sociedades (occidentales) y con la segunda el que la unidad de análisis es la sociedad global más que la categoría de Estado-nación utilizada con anterioridad.

A continuación damos la definición de desarrollo local:

Proceso en el que una sociedad local, manteniendo su propia identidad y su territorio, genera y fortalece sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación de cada uno de estos subsistemas, logrando mayor intervención y control entre ellos. Para llevar adelante dicho proceso, es fundamental la participación de los agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, los cuales deben contar con un proyecto común que combine: la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con la finalidad de elevar la calidad de vida y el bienestar de sus pobladores (Casanova, 2004: 26).

El desarrollo local, de forma similar a la definición general de desarrollo, tiene como objetivo general mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población local de la que surge. Como objetivos particulares concretos tiene: el crecimiento económico, el fomento del empleo, la equidad y la sostenibilidad ecológica.

Veamos en la tabla siguiente las diferencias y/o similitudes entre el desarrollo y el desarrollo local:

| Desarrollo | Desarrollo local |
|--|---|
| Hace referencia a un desarrollo planificado por el Estado desde «fuera» y desde «arriba» mediante la implementación de políticas públicas. | Más que políticas se habla de estrategias, como propuestas surgidas desde los territorios, desde «dentro» y desde «abajo». Desarrollo endógeno. |
| Concede más importancia al capital, a la tecnología y a los recursos naturales en sus planteamientos. | Además de los mencionados para el desarrollo, se añade los activos intangibles como la información y los recursos humanos. |
| Mínimo proceso de diálogo y participación con los actores locales. | Es indispensable el diálogo social y la participación de los representantes locales. |
| Concepto abstracto y homogéneo de desarrollo que se aplica por igual en todas partes. | Contenido heterogéneo de desarrollo, ya que tiene en cuenta las diferencias y particularidades culturales y físicas del territorio donde se implementa. |
| Marco internacional estatal. | Marco internacional global. |

Fuente: Elaboración propia.

Ambos son procesos orientados, construidos socialmente, lo que los diferencia es la orientación dada, los participantes en el proceso y los resultados.

Desde un punto de vista internacional, organismos como el PNUD y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han apoyado la estrategia de desarrollo local con la creación del programa de Desarrollo Económico Local (DEL) (<www.ilo.org/led>).

El enfoque DEL consiste en aprovechar recursos locales y externos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente²⁶ y estimular la actividad económica.

Características del enfoque DEL (Prieto, 2003: 3):

- es un enfoque de «abajo-arriba» que promueve procesos de participación y toma de decisiones;
- es un enfoque a largo plazo, que estimula el hecho de que la propiedad del proceso de desarrollo sea de los actores locales;
- promueve el asociacionismo público-privado;
- reúne actores locales alrededor de una mesa con el propósito de construir la confianza, fomentar la innovación, promover la creación de redes sociales y contribuir a la resolución de conflictos;
- las actividades se llevan a cabo en un territorio definido por un límite administrativo, económico, histórico y socio-cultural;
- es un medio de conseguir una movilización eficaz de recursos locales para fomentar inversiones con alto rendimiento socio-económico;
- las iniciativas DEL usan recursos endógenos, maximizando, al mismo tiempo, la ventaja competitiva del territorio para atraer inversiones externas a éste;
- fomenta y amplía redes entre grupos locales, nacionales e internacionales, facilita la integración de las prioridades locales y estrategias de desarrollo en políticas y legislación nacional.

En la implementación del programa se recomienda seguir las siguientes pautas:

1. Análisis territorial y mapeo institucional.
2. Sensibilización de los actores locales.
3. Promoción de un foro local que incluya a los principales actores locales.
4. Diseño de la estrategia de desarrollo local propuesta por los actores.

26. Por empleo decente, la OIT entiende: acceso al empleo en condiciones de libertad; el reconocimiento de derechos básicos en el trabajo que garanticen la ausencia de discriminación y acoso; un ingreso económico para satisfacer necesidades y responsabilidades básicas económicas y sociales tanto individuales como para la familia; un nivel adecuado de protección social para el individuo y la familia; representación y voz en el trabajo.

5. Coordinación y/o creación de estructuras de ejecución, como, por ejemplo, Agencias de Desarrollo Local.
6. Implementación de los proyectos mediante el financiamiento local o buscando ayuda financiera nacional o internacional.

Más recientemente, en el 2004, tuvieron lugar dos eventos internacionales que manifiestan la importancia que lo local ha adquirido en la sociedad global del momento: la World Comisión on the Social Dimension of Globalization, organizada por la OIT, que supuso la primera vez que una agencia de Naciones Unidas se centra en la dimensión local como medio para alcanzar una globalización con oportunidades para todos, y, en París, la presentación del movimiento mundial de las municipalidades de la organización United Cities and Local Government (UCLG), con la pretensión de convertirse en la voz mundial representativa de los gobiernos locales democráticos.

La OIT considera importante dar voz y empoderar a las comunidades locales como una manera de devolver autoridad y recursos en relación con el principio de subsidiaridad: la administración debe delegar en el nivel más cercano a la gente, porque así el vínculo entre políticas y necesidades reales de las personas se refuerza. Se señala, además, que las capacidades económicas locales pueden fortalecerse si se respeta la cultura y las identidades locales. De ahí la importancia de contar con procesos de descentralización en los estados para que la dimensión local en el desarrollo pueda aplicarse eficazmente y sea efectiva en relación con los procesos arriba mencionados.

En Europa, se considera que fue el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo (Informe Delors, 1993)²⁷ el punto de partida del interés por el desarrollo local en el marco de la elaboración de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), impulsada como respuesta a una situación específica: la mejora en la situación laboral de los europeos. Posteriormente, se elaboraron los Pactos Territoriales por el Empleo, proceso que tiene que ir acompañado de la descentralización institucional y administrativa, necesaria para que dichas estrategias de creación de empleo a nivel local se implementen.

27. Punto de partida de una acción concertada para luchar contra el desempleo y por la creación de empleo en Europa.

La articulación entre el desarrollo local y la globalización

El desarrollo local en el contexto global

En los puntos anteriores hemos hecho referencia, en primer lugar, a la globalización como un término multidimensional relativo tanto a cuestiones económicas, como tecnológicas, culturales, políticas y medio-ambientales relacionadas con el hecho de que cada vez más se está configurando un planeta más integrado e interrelacionado. En segundo lugar, hemos caracterizado el desarrollo local como un desarrollo que se produce en un territorio concreto, donde los actores en él insertados deciden las estrategias para conseguirlo pero sin obviar la existencia de lo «global».

A continuación veremos cómo se articula este proceso de desarrollo local en el contexto global en el que actualmente nos encontramos. Para ello, exponemos las tres posturas teóricas predominantes ante el fenómeno de cómo enfrentan las localidades la problemática global-local:²⁸

- Como una amenaza que tiende a eliminar las autonomías y los actores locales o regionales que ofrezcan resistencia al proceso global.
- Como una alternativa para enfrentar la amenaza globalizadora. Se les concede un gran protagonismo a los actores locales.
- Como la posibilidad de una articulación entre lo local y lo global, concibiendo la globalización como una oportunidad y un desafío que afrontar en pro del desarrollo local.

La primera de las respuestas sería derrotista, pues califica a la globalización como una fuerza avasalladora frente a la que poco se puede hacer. La segunda está orientada a negar la evidencia del actual proceso global, a cerrarse en lo local sin tener en cuenta lo anterior. La tercera consistiría en considerar esta articulación como una oportunidad para el desarrollo local, dado que permite un mayor acceso a recursos globales vinculados con la tierra, el capital y los mercados. A la vez, se revalorizarían los recursos endógenos. Si optamos por esta última propuesta tenemos que ser conscientes de que no existe una única manera de que lo local se inserte con éxito en el proceso global, sino que dicha forma está relacionada con las características propias del territorio, de los actores locales y de las empresas.

En resumen, vemos, pues, dos posturas antagónicas en este proceso de articulación entre lo local y lo global. La primera, a la que optan los denominados *globalizadores*, los cuales defienden el hecho de que es la globalización la que

28. Véase Boisier (2005: 5) y Gallichio (2003: 6).

dirige todo el proceso. Para ello se basan en que una fracción importante del capitalismo se está concentrando y centralizando, por lo que las localidades, regiones o países están siendo rediseñadas de acuerdo con la economía global y las empresas transnacionales.

La segunda es representada por los *localistas*, que defienden lo local como una reacción del consumo frente a la homogeneización de los bienes y servicios transados y la respuesta de una parte de las empresas a través de la especialización flexible, la adaptación al cambio incesante y la permanente innovación. Esto conlleva escalas pequeñas de producción que son facilitadas por la cercanía geográfica, de aquí la revalorización del territorio.

El término *glocal* (Boisier, *op. cit.*: 8) se ajusta a tales caracterizaciones, ya que en este contexto se habla de *glocal* con dos significados diferentes en función de que sea la empresa o el territorio el afectado. Para la empresa, se habla de *glocal* con un significado de ‘piensa global y actúa local’ y para el territorio ‘piensa local y actúa global’.

En este sentido, el desarrollo local dentro de la globalización es el resultado directo de la capacidad de los actores y de la sociedad local para estructurarse y movilizarse según sus potencialidades y su matriz cultural, como también para definir, explorar sus prioridades y especificidades en la búsqueda de competitividad en el marco de rápidas y profundas transformaciones, por lo que se podría estimar que es un empoderamiento de la sociedad local apoyado por un proceso de devolución de competencias²⁹ que las capaciten para intervenir en sus propios procesos de cambio social.

Ahora bien, para que este proceso de empoderamiento se produzca es necesario capacitar a las personas para comprender las nuevas lógicas en juego, única forma de ser sujeto y no objeto de la globalización, única posibilidad de transformar en incluyente un proceso globalizador que hasta ahora muestra preferentemente su naturaleza excluyente.

El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en lo global de manera competitiva, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego (Casanova, 2004: 32). Es un nuevo modo de mirar y actuar desde el territorio en el contexto global (Gallichio, *op. cit.*: 4). Para ello, sería importante contar con los siguientes instrumentos a fin de poner en funcionamiento este proceso de articulación entre lo local y lo global:

1. Apoyo al proceso de dinamización empresarial: atraer y crear empresas competitivas.
2. Fomento del empleo: desarrollo de políticas activas de empleo.³⁰

29. Véase OCDE, 2001.

30. Ampliaremos este tema en el siguiente punto que hace referencia a los Nuevos Yacimientos de Empleo.

3. Conocimiento de la sociedad local: realización de estudios previos para conocer la sociedad en aspectos como población, recursos humanos, historia, cultura y elementos socio-políticos relevantes.
4. Construcción del capital social.

En relación con este último punto añadimos que el capital social³¹ se diferencia de otros factores de desarrollo en que éste es el único relacional. Para poseer capital social, una persona u organización debe relacionarse con otra, porque el capital social no es propiedad de ninguno de los actores que se benefician de él, pues sólo existe cuando se comparte (Gallichio, *op. cit.*: 16). Se refiere a asociaciones horizontales entre la gente y a redes sociales de compromiso cívico que tienen efectos en la productividad de la comunidad. Su objetivo es el de facilitar la coordinación y cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación.

En la articulación de lo local y lo global, los municipios deberían liderar y ser los nuevos gestores del proceso de desarrollo local, promoviendo los factores intangibles del desarrollo como son el de realizar un diagnóstico de la situación del municipio, promover la participación para diseñar las estrategias de desarrollo, crear la figura del agente de desarrollo local, tener presente la cualificación de los recursos humanos, todo ello sin olvidar la incorporación de políticas sociales, así como políticas activas de empleo en el municipio. Para ello, es necesario que el municipio cuente con la descentralización de competencias y la aprobación de un presupuesto municipal que le permita la realización de tales objetivos.

Finalmente, desde la universidad podemos actuar, incidiendo en la importancia del desarrollo de nuestro propio entorno territorial, a partir de los siguientes aspectos (Boisier, *op. cit.*: 60):

- En materia de formación: mejorar el capital humano de la localidad o entorno, así como la inserción laboral de los egresados, dándoles una formación que fomente la vocación empresarial y los prepare para contribuir al proceso de innovación.
- En I+D: reforzar la investigación en cantidad y calidad y reforzar la conexión entre innovación y empresa.
- En relación con el cambio estructural de la economía: apoyar la creación de empresas de base tecnológica y la mejora tecnológica de las

31. R. Putnam ha sido uno de los autores que ha hecho más énfasis en este concepto, al referirse a que las redes sociales poseen un valor y que los contactos sociales afectan a la productividad de los individuos y de los grupos. El capital social guarda relación con los vínculos entre los individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza derivadas de ellos.

empresas y sectores existentes mediante programas sistemáticos de transferencia tecnológica.

— Contribuir a las estrategias locales y regionales.

El aporte crucial de las universidades debe manifestarse en su contribución a la creación y difusión de marcos cognitivos nuevos, contemporáneos y pertinentes para dar respaldo científico a las intervenciones de la propia sociedad sobre el proceso de cambio social que supone el desarrollo territorial.

Los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE)

El fenómeno así denominado surge como una respuesta a las crisis laborales desde el ámbito local en la década de 1980 en Europa. Como hemos expresado con anterioridad, con el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo (Informe Delors), se da inicio al desarrollo de este fenómeno, ya que en él se incluye explícitamente la primera referencia:

En las sociedades europeas son muchas las necesidades que actualmente siguen insatisfechas. Son necesidades que corresponden a la evolución de las formas de vivir, a la transformación de las relaciones familiares, al aumento de la actividad laboral de las mujeres y a las nuevas aspiraciones de una población anciana. Para satisfacer estas nuevas necesidades están apareciendo nuevos yacimientos de empleo (NYE), cuya capacidad de generar empleo se cifra en unos 3 millones para el conjunto de la Unión Europea en los próximos años.

Posteriormente, en marzo de 1998, en la cumbre de Luxemburgo, se elaboran las estrategias europeas de empleo, y se presenta un informe para la creación de 22 nuevos perfiles profesionales.³²

Los Nuevos Yacimientos de Empleo los podemos definir como:

Aquellas actividades destinadas a satisfacer nuevas necesidades sociales que actualmente se configuran como mercados incompletos; son intensivas en empleo y tienen un ámbito de producción/prestación definido en el territorio (Muiños y Cortegiano, 1998).

Los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE) recogen dos retos de las sociedades europeas: el desempleo y las nuevas necesidades surgidas con los cambios sociales que tienen lugar en la mayor parte de las sociedades postin-

32. Con anterioridad, la Comisión Europea había elaborado un Informe sobre «Iniciativas locales de desarrollo y empleo», donde se clasifican estos NYE en 17 ámbitos agrupados en 4 áreas (Cachón, 1996: 2).

dustriales. En este sentido, los NYE tratan de conjugarlos ofreciendo una solución conjunta dentro del marco de lo local y detectando las nuevas demandas sociales surgidas con los citados cambios e impulsándolas desde la instancia pública prioritariamente.

Desde lo local se realizan las siguientes actuaciones para la creación de NYE:

- Detección de las necesidades sociales y su potencial para la generación de nuevos empleos.
- Redefinición de las necesidades colectivas.
- Impulso a entidades intermedias de mediación o de agencias para la dinamización de NYE.
- Experimentar con instrumentos financieros de solvencia de la demanda y de organización de la oferta.
- Apoyo a la profesionalización a través de cursos de formación.
- Establecimiento de pactos territoriales o locales.

Para concluir, añadimos el siguiente listado de actividades consideradas en Europa como NYE:

| Nuevos yacimientos de empleo en Europa | |
|--|---|
| Servicios a domicilio | Deporte |
| Atención a la infancia | Artesanía |
| TIC (a individuos, empresas, sector local) | Servicios medioambientales |
| Ayuda a jóvenes con dificultades | Gestión de residuos |
| Seguridad y televigilancia | Protección y mantenimiento de parques naturales |
| Transportes colectivos locales | Reglamentación y control de la polución |
| Comercio de proximidad | Audiovisual |
| Turismo | Gestión del agua |
| Valoración del patrimonio cultural | Gestión de la energía |
| Potenciación de la cultura local | |

Conclusiones

En las páginas anteriores hemos presentado una visión general sobre el proceso de globalización actualmente en marcha, del cual, si bien no se puede decir que afecte a todo el planeta, sí podemos afirmar que una gran parte se siente implicada por dicho proceso hegemónico que está alterando los espec-

tos culturales, sociales, políticos, económicos y medioambientales de muchas sociedades.

Por otra parte, y como respuesta a este proceso de cambio social en el que predominan las interrelaciones entre los distintos estados, economías y culturas, surge desde el nivel local una reivindicación de participar con más ahínco en el proceso de desarrollo global, exigiendo una mayor descentralización en la toma de decisiones y en la gestión en el ámbito local, una integración en los circuitos comerciales mundiales y una reivindicación cultural que subraye la diferencia frente a lo que se considera como un proceso homogeneizador, sin olvidarnos de destacar la importancia que lo local tiene en la implementación de un desarrollo sostenible como bien indica la Agenda 21.

Por lo tanto, el desarrollo local, sin perder de vista la perspectiva global, es pues una herramienta fundamental para conseguir en la era de la globalización, y pese a lo contradictorio que pueda parecer, un desarrollo más humano, sostenible, con equidad, duradero y asentado en un territorio.

Bibliografía

- ALCAÑIZ, M. (2005): «El desarrollo en la agenda global», en *Recerca*, Universitat Jaume I, Castellón, España.
- ALCAÑIZ, M. (2004): «Genealogía del cambio social», en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- ALCAÑIZ, M. (2003): «Género, cambio social y desarrollo», en *Asparkia*, Universitat Jaume I, Castellón, España.
- BÁRCENA, I.; IBARRA, P.; ZUBIAGA, M. (2000): *Desarrollo sostenible: Un concepto polémico*, Universidad del País Vasco, Bilbao, España.
- BOISIER, S. (2005): «¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?», en *Revista de la CEPAL*, n.º 86.
- CACHÓN, L. (1996): *Los nuevos yacimientos de empleo en España*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- CASANOVA, F. (2004): *Desarrollo local, tejidos productivos y formación*.
- CASTELLS, M. (1997): «La era de la información», en *La sociedad red*, vol. 1, Alianza Editorial, Madrid.
- DÍAZ DE VELASCO, M. (2002): *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid.
- DURKHEIM, E. (1973): *Las reglas del método sociológico.*, Shapire Editor, Buenos Aires.
- ESTEFANÍA, J. (2003): *Diccionario de la nueva economía*, Círculo de Lectores, Barcelona.
- GALLICHO, E. (2003): *El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social*, en línea <www.claeh.org.uy>.

- GARCÍA CANCLINI, N. (2001): *La globalización imaginada*, Paidós, Barcelona.
- GUILLOCHON, B. (2003): *La globalización ¿un futuro para todos?*, Biblioteca Actual Larousse, Baume-les-Dames, Francia.
- IANNI, O. (1998): *Teorías de la globalización*, Siglo XXI, México.
- MUÑOZ, B. y CORTEGIANO, G. (1998): «Desarrollo a escala local: los nuevos yacimientos de empleo», en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, n.º 113.
- PRIETO, M. (2003): *El Programa DEL de la OIT. Informe para el taller «Estrategias para el Desarrollo Económico Local»*, Turín, Italia.
- RITZER, G. (1995): *La Mcdonalización del mundo*, Ariel Sociedad Económica, Barcelona.
- ROSTOW, W. W. (1993): *Las etapas del crecimiento económico*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- SARTORI, G. y MAZZOLENI, G. (2003): *La tierra explota. Superpoblación y desarrollo*, Taurus, Madrid.
- STEIN, R. H. (2003): *Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana*, Documento de Trabajo 03-05, Universidad de Brasilia, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Brasil.
- VV. AA. (2004): «Fin de siglo. Las claves del siglo XXI», en *Historia Universal*, vol. 20, *El País*, Salvat, Madrid.
- VV. AA. (2006): «¿Un mundo sin petróleo?», en *Vanguardia*, dossier n.º 18, *La Vanguardia*, Barcelona, España.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch Editor, Barcelona.
- WATERS, M. (1999): *Globalização*, Celta Editora, Lisboa, Portugal.

2 Nacimiento, vida y muerte del desarrollo: las semejanzas entre el desarrollo y el DDT*

Luis Mariano Rendón Escobar

Introducción

El título de este artículo es un homenaje, pero al mismo tiempo es un intento de mostrar la superación paradigmática de la obra del gran economista británico Dudley Seers (1920-1983). Él fue uno de los pioneros en levantar una crítica contundente al paradigma del desarrollo económico. Casi contemporáneamente a Rostov (1960), que representa su antípoda por su fe en las etapas lineales que debería seguir el desarrollo en todo el mundo, Seers escribe un artículo que revolucionaría el ámbito intelectual de los estudios del desarrollo titulado «Las Limitaciones del Caso Especial» (Seers, 1963). Allí plantea, en síntesis, que las condiciones que han permitido el desarrollo en los países industrializados no se dan en los países no desarrollados. Por lo tanto, no resulta válido pretender aplicar las mismas políticas que han resultado en los primeros para alcanzar el desarrollo de los segundos.

Seers continúa profundizando su crítica y se constituye en uno de los referentes obligados en materia de desarrollo. Después de una rica producción intelectual y casi en sus últimos años, escribe un artículo titulado «Nacimiento, Vida y Muerte del Desarrollo Económico» (Seers, 1979). Allí señala que la idea misma del desarrollo económico ha muerto, ahogada en su propio reduccionismo, y que se abre la necesidad de un nuevo paradigma, más integral para guiar la idea del desarrollo en el mundo.

En este artículo rastreo la huella de quienes han dado un paso más allá que Seers, buscando fundamentar la idea de que no es sólo el desarrollo económico el que ha muerto. Se trataría de que la idea misma de desarrollo es la que se ha convertido en un cadáver, pero insepulto, y que por ello emponzoña el aire académico y político en el que debieran forjarse nuevos paradigmas para una convivencia armónica y pacificada entre los seres humanos y la naturaleza.

* Este trabajo forma parte de una investigación más amplia sobre el tema que el autor ha realizado en el marco de su Maestría en Políticas Públicas.

za. Postulo que por más que se quiera ocultar la descomposición del cadáver aplicándole pócimas desodorizantes (los distintos apellidos del desarrollo), el hedor no desaparece. Lo que corresponde, por tanto, es dar pronta sepultura al cuerpo teórico exánime y permitir que se liberen los nutrientes que lo conformaron. Así, estos nutrientes liberados de los restos desarrollistas servirán para el surgimiento de otros árboles conceptuales que den una sombra bienhechora a quienes buscan ideas inspiradoras para preservar la vida buena en la tierra. En algunas de sus obras finales, Seers detecta con mucha lucidez, entre otros rasgos nefastos del concepto de desarrollo, su carácter etnocéntrico. Conociendo el filo provocador con que manifestaba sus ideas, pienso que si hoy leyera este texto, le arrancaríamos al menos una cómplice sonrisa.

En cuanto a su objetivo práctico, este artículo pretende ser como una de esas páginas de Internet donde se encuentran personas que sufren ellas mismas, o algunos de sus seres queridos, de algún malestar para el cual no existe un tratamiento universal, estandarizado. Ese malestar aquí se llama «transición paradigmática».

En este caso, nos sentimos mal ya que sabemos que algo se muere, ciertamente, pero todavía no tenemos claro qué es lo que nace. Esto lo percibimos personas formadas en distintas disciplinas, de diversos países y culturas. Con todas nuestras diferencias, somos capaces, sin embargo, de oler al mismo tiempo la madera podrida del árbol que muere y empezar a percibir el aroma de la planta que se asoma apenas, buscando el sol. Sentimos su aroma, pero aún no podemos verla. Y eso nos causa el malestar. Nos impacienta, nos angustia, pero también nos hace buscar y no quedarnos cómodamente sentados junto al árbol que se pudre, de pie, amenazando con caer sobre nuestras cabezas. Sin tener contacto entre nosotros, comenzamos a tener dudas semejantes, a buscar por sendas similares, a inventar palabras diferentes para nombrar ese mundo distinto que sabemos que está emergiendo, aunque la nocturna incertidumbre no nos deje distinguirlo aún.

Las personas que llegan a esas páginas a las que me refiero buscan acompañarse, saber que no están solos, darse consejos útiles y, sobre todo, comentar sobre las posibles soluciones que a alguien le pueden haber resultado útiles. Y es que la analogía entre la transición paradigmática y el malestar me parece muy pertinente. Sucede que muchas veces tenemos un acercamiento «sensual», «somático», a cuestiones conceptuales. Una palabra empieza a «sonar mal», nos deja un «mal sabor de boca». En mi experiencia, ha sido éste el tipo de aproximación a la problemática relativa al *desarrollo*. Durante varios años he enseñado temas referentes al desarrollo en la universidad, particularmente desde la mirada ambiental. Cuando usaba ese término, sentía que estaba empleando una palabra hueca, carente de densidad conceptual, que podía significar cualquier cosa y también su opuesto. La verdad, una mala palabra. Cada vez que la pronunciaba frente a mis alumnos, sentía que los estaba engañando un poco o, en el mejor de los casos, inductando de muy mala manera y en

una doctrina en la que yo, además, no creía. Sentía un malestar, y los seres humanos buscamos naturalmente la manera de aliviarlo.

Mi primera reacción fue recurrir a los analgésicos. Descubrí que existía un amplio surtido disponible en la farmacopea teórica. Probé con *humano, a escala humana, sustentable, local, endógeno, integral*. La verdad es que durante cierto tiempo algunos de estos analgésicos lograban que los síntomas disminuyeran bastante y casi creía que me había recuperado. Pero, al poco de andar, volvía el malestar. Subí las dosis, combinando además varios de los medicamentos. Llegué a hablar así, siguiendo consejos de otros, de *desarrollo local sostenible, desarrollo endógeno integral* o *desarrollo humano sostenible*, y comencé a percibir los efectos de una cierta intoxicación medicamentosa. Después de un breve alivio con cada nueva droga usada, comprobaba que el desasosiego volvía a presentarse. En medio de un curso de especialización sobre «cómo enseñar ética, capital social y desarrollo»,¹ se me produjo una crisis y entonces decidí ya no tratar de disimular los síntomas de la enfermedad, sino mirarla a la cara y descubrir las causas profundas que la estaban provocando.

Fue entonces cuando empezó a aparecer la luz al final del túnel. Descubrí que un sinnúmero de personas antes que yo habían sufrido de lo mismo y habían sido capaces de enfrentar el problema y superarlo. Las recetas eran diversas y muchas veces recurrían a hierbas naturales propias de la sabiduría de los pueblos antiguos (supongo que hoy resulta relevante decir hierba natural, para diferenciarla de las transgénicas).² Pero la terapia común era una y muy clara: abandonar una palabra que inventaba un mundo que no parecía bueno para los humanos del pasado, ni actuales o futuros, ni para los demás seres que habitan esta tierra.

En un comienzo, se creyó que el invento del desarrollo era un gran avance, pero hoy parece necesario que, al igual que otras creaciones humanas como el DDT,³ sea retirado del mercado por sus perniciosos efectos.

1. Curso patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto de Estudios Avanzados de Las Américas, INEAM, dependiente de la Organización de Estados Americanos, en el que participé de septiembre a diciembre del 2005. Allí vi el problema en toda su crudeza, pero también profundicé en algunos autores que, como Edgar Morin, habían dado el paso de abandonar el desarrollo.

2. Como la propuesta del Alli Kausai o «buen vivir», que con todos los aromas de la selva amazónica ecuatoriana despliega ante nosotros Carlos Viteri en la biblioteca digital de la Iniciativa de Ética y Capital Social del BID, en línea <<http://www.iadb.org/etica/SP4321/DocHit.cfm?DocIndex=336>>.

3. DDT: Dicloro-Difenil-Tricloroetano, sustancia sintética patentada en 1939 por el químico suizo Paul Müller, quien recibiría por ello en 1948 el premio Nobel de Medicina. Fue utilizada inicialmente para proteger a los soldados norteamericanos que operaban en zonas tropicales de las enfermedades transmitidas por insectos, como la malaria. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial comienza su uso masivo entre la población civil y posteriormente como plaguicida, para proteger cultivos agrícolas, especialmente de algodón. El DDT opera como neurotóxico sobre los nervios motores y sensitivos de los insectos, alterando el transporte de iones de potasio y sodio. El DDT es soluble en grasa y no en agua.

En este artículo contaré la historia de cómo apareció este concepto, cómo se expandió y sus efectos. Espero que ayudando a difundir la existencia de la enfermedad, sus orígenes y sus manifestaciones, pueda contribuir en algo a que, con otros, vayamos ensayando remedios para este mal y podamos así respirar, nuevamente, a pleno pulmón.

Nacimiento

Se pueden establecer dos marcas de nacimiento bastante notorias en la criatura del desarrollo: el anticomunismo y el economicismo. Al igual que el DDT, el término desarrollo aparece en torno a la Segunda Guerra Mundial. También como el insecticida, este nuevo concepto sería masificado desde el mundo anglosajón y preferentemente norteamericano.

Según Sergio Boisier, habría sido la *Carta del Atlántico* la que marcaría el surgimiento del concepto de desarrollo en la esfera internacional.⁴ Este documento político de Roosevelt y Churchill de 1941 tenía por objetivo diseñar el mundo que se levantaría al lograrse la derrota del nazi-fascismo. Se señala en esta proclama que el único cimiento sólido de la paz reside en que todos los hombres puedan disfrutar de seguridad económica y social, y, por lo tanto, se *comprometen* a buscar un orden de este tipo al lograr la victoria. Tal declaración de intenciones era también una especie de antídoto contra la influencia sobre las personas empobrecidas del mundo, de la prédica revolucionaria de su «aliado» soviético.

Este último aspecto, el carácter de alternativa al comunismo, es particularmente relevante para entender la marca de nacimiento del concepto de desarrollo. El término nace ligado al liderazgo mundial capitalista. Es por eso que en los años cincuenta, una palabra despectiva en la izquierda latinoamericana

Esta característica lo hizo muy apropiado para ser empleado como agrotóxico en países tropicales de alta pluviosidad, pues se hacía persistente y no era lavado por la lluvia. Esta misma característica, sin embargo, determina su alta peligrosidad, pues persiste en el medio ambiente por muchos años desde su aplicación, se introduce en la cadena trófica y se acumula en los tejidos adiposos, el cerebro y el hígado de los seres vivos. Pese a haber sido prohibido su uso en muchos países y en otros severamente restringido desde la década de 1970, se siguen detectando altas concentraciones en el medio abiótico y en diversos seres vivos, incluso en la leche materna humana. Aunque se pudiera hacer abstracción de su impacto en la salud, el efecto en el terreno agrícola es además bastante polémico, pues si bien ha combatido eficazmente a diferentes insectos que atacaban las cosechas, también ha implicado el envenenamiento de aves insectívoras y ha contribuido a la aparición de estirpes de insectos resistentes a sus efectos.

Ya en 1962 Rachel Carlson, en su libro *La Primavera Silenciosa*, denuncia cómo el DDT ataca de forma invisible los fundamentos de la vida. Este producto químico es una buena metáfora de muchas creaciones, materiales o simbólicas, de la «inteligencia ciega» (Morin, 1984), que surgen como una panacea en un determinado momento, hasta que nos golpea la evidencia de su poder destructor de la trama de la vida.

4. Boisier (2001: 1).

era la de «desarrollista». Cuando se hablaba de desarrollo, se entendía que estábamos hablando necesariamente de desarrollo del capitalismo. Era, en los hechos, una forma de enfrentar el concepto de «revolución», agitado en el mundo entero por las fuerzas de orientación comunista. El discurso original del desarrollo nos decía que no era necesario pasar por los traumas de los procesos revolucionarios para alcanzar el bienestar de los pueblos. Podía existir un tránsito lineal y gradual, al interior del capitalismo, desde una situación de subdesarrollo a una de desarrollo. No era necesario crear «otra» sociedad, bastaba mejorar la existente.

Otros autores, como Gilbert Rist (1997), señalan un hito distinto, aunque bastante contemporáneo y con el mismo sentido político. Establecen incluso un día y un lugar preciso para el alumbramiento: el 20 de enero de 1949, en Washington D. C. La idea habría visto la luz en el discurso pronunciado ese día ante el Congreso por el presidente de los Estados Unidos, Harry Truman. En esos momentos, la política norteamericana debía hacer un esfuerzo para estar a la altura de los desafíos que le planteaba el escenario internacional, iniciada ya la Guerra Fría. Los asesores del presidente se esforzaban por identificar las directrices centrales que diesen forma al discurso presidencial. Después de una primera reunión se identificaron tres ideas fundamentales, que más bien ratificaban estrategias ya en curso:

1. Estados Unidos reafirma su compromiso con la recientemente creada Organización de las Naciones Unidas.
2. Estados Unidos manifiesta su voluntad de cooperar en la reconstrucción de Europa mediante el Plan Marshall.
3. Estados Unidos propondrá a los países libres de Europa la creación de una organización común de defensa (OTAN) para hacer frente a la amenaza soviética.

Tras ser definidos estos tres puntos, uno de los asesores propondrá agregar un cuarto, que envíe un mensaje a los países más desfavorecidos del mundo y, en particular, al patio trasero latinoamericano. Se anunciaría la decisión norteamericana de ir en ayuda de los países más pobres. La idea fue rápidamente aceptada en el círculo presidencial, pues estratégicamente implicaba lanzar un mensaje de esperanza a las masas empobrecidas del mundo, para disminuir el atractivo de la prédica revolucionaria marxista-soviética. Comunicacionalmente, la idea también era interesante, pues constituía una novedad mediática, frente a los tres primeros puntos que ya eran parte conocida de la agenda internacional estadounidense. La sugerencia tuvo pleno éxito, ya que la prensa norteamericana dedicó grandes titulares a este punto 4, aunque nadie, ni el propio presidente, pudiera precisar mucho lo que implicaría en concreto.

Resulta de particular interés analizar la estructura del referido texto,⁵ pues como señala Rist toma la forma de una prédica religiosa. Primero, se menciona la situación de miseria y desesperanza en la que viven los países a los que bautiza en ese momento como subdesarrollados. Pero luego se anuncia la bienaventuranza, la promesa de salir de la triste situación actual. ¿Cómo?, pues mediante el apoyo de los países más desarrollados y, en primer lugar, de Estados Unidos, que se comprometen a compartir su desarrollo científico y tecnológico mediante la inversión en las naciones pobres pacíficas. El término «pacífico» utilizado no es casual, pues pacífico, en el contexto de la Guerra Fría, es sinónimo de no-comunista, sinónimo también de pueblo «libre», término que será empleado un poco más adelante.

El punto 4 del mensaje de Truman quiere dejar muy claro que esta voluntad de la nación norteamericana es algo nuevo, que no es lo mismo que habían conocido de ella hasta ese instante los países pobres (recordemos la larga época de la política de las cañoneras hacia Latinoamérica). La inversión de los capitales norteamericanos no tendría nada que ver con el viejo imperialismo. Las naciones más desarrolladas, en general, deberían cuidar de que hubiese un equilibrio entre el beneficio para sus capitales privados y el de los pueblos donde hagan sus inversiones. Todos podrían beneficiarse de ello.

El mensaje tenía múltiples destinatarios. Si bien apunta a los pueblos pobres, también se preocupa de la audiencia interna y deja claro que no hay nada que temer del hecho de que otros países crezcan económicamente, pues ese crecimiento será beneficioso para el comercio norteamericano. Con este punto 4, según muchos, el liderazgo político norteamericano da por inaugurada la «era del desarrollo» en el mundo.

Pero los norteamericanos no sólo marcaron políticamente el nacimiento del concepto de desarrollo. Desde el punto de vista académico, también levantaron este icono y le imprimieron las mismas características. A saber: su naturaleza fundamentalmente económica y su condición de alternativa al comunismo. Nadie fue más claro y enfático al respecto que el economista norteamericano Walt Whitman Rostow (1916-2003). Este profesor de economía y asesor de presidentes norteamericanos escribió una obra que constituye un clásico del desarrollo titulada *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*.⁶

En la obra señalada, Rostow nos dice:

5. Por su interés histórico, se inserta como anexo de este artículo la traducción del texto completo de este punto 4, tomada de la obra en francés de Gilbert Rist. *La invención del desarrollo. Historia de una creencia occidental*, publicada en extracto en la página de ROCADE, Réseau des Objecteurs de Croissance pour l'Après-Développement, en línea <http://www.apres-developpement.org/alire/textes_es.php>.

6. Rostow, *op. cit.*

Es posible clasificar todas las sociedades, teniendo en cuenta sus aspectos económicos, en cinco categorías: sociedad tradicional, precondiciones para el despegue hacia un crecimiento autosostenido, camino hacia la madurez y etapa de alto consumo... Estas etapas no son sólo descriptivas; no son una mera forma de generalizar las observaciones de ciertos hechos sobre la secuencia del desarrollo en sociedades modernas, sino que tienen su propia lógica interna y continuidad. Estas etapas constituyen finalmente tanto una teoría sobre el crecimiento económico como una teoría más general (aunque todavía muy parcial) de toda la historia moderna.

Vida

Podemos distinguir tres procesos que, aunque se traslapan en el tiempo, son característicos del ciclo vital del discurso desarrollista. Éstos podrían ser identificados como el proceso mediante el cual el desarrollo economicista conquista la hegemonía mundial; el proceso de críticas al reduccionismo económico del desarrollo, y el proceso mediante el cual surge el neodesarrollismo, con su panoplia de dulcificaciones.

El momento hegemónico-economicista

Si bien es cierto que el concepto de desarrollo nace como un producto «made in USA» y como un arma ideológica en el marco de la Guerra Fría, al poco de andar, como sucede frecuentemente con los diversos sistemas de armas, el enemigo comprende su efectividad y trata de utilizarlo para su propio beneficio. Con perspectiva histórica, esto no nos parece hoy nada de extraño, pues, a fin de cuentas, el carácter modernizante del desarrollo, en su versión original capitalista, marcaba también la propuesta del socialismo real.

Pese a la distancia que parece existir desde la perspectiva de los titulares, podemos hallar encuentros notables entre los análisis provenientes del socialismo real y del capitalismo real. La fe en el desarrollo de las fuerzas productivas, como motor del cambio de las relaciones sociales de producción, esencial en el análisis marxista, no está tan distante del destacado rol dado por muchos economistas del capitalismo a la tecnología, ya la consideren exógena o endógena al proceso económico. Afanásiev, Makárova y Mináev (1970: 237) nos dicen:

La base material y técnica es el conjunto de medios técnicos e instrumentos de trabajo, con los que el hombre produce, en el proceso de trabajo, los bienes materiales necesarios. Constituye un importante indicio de la madurez del grado de desarrollo de la sociedad, ya que las épocas históricas,

como dijo Marx, no difieren por lo que se produce, sino por cómo se produce, con qué instrumentos de trabajo.

Algo de esta concordancia ya se asoma en una de las obras póstumas de Seers titulada *The congruence of marxism and other neoclassical doctrines. Towards a new strategy of development* (1980).

La literatura socialista trató de disputar el término desarrollo, bajo la fórmula «vía no capitalista de desarrollo». Así aparece en los textos tipo «manual», como el inmediatamente apuntado arriba de Afanásiev, Makaróva y Mináev. Otros autores de la cultura socialista, aunque críticos al socialismo real, como Adam Scaf (1988: 277), no parecen tener tampoco ningún problema con el término «país en vías de desarrollo».

En el campo de la política real, movimientos de fuerte inspiración marxista hacen plenamente suyo el discurso desarrollista, aunque ensayando sus propios endulzantes. Entre los puntos del Programa Mínimo Reivindicativo Popular del Frente Sandinista de Liberación Nacional, que lleva las firmas de Daniel Ortega, Víctor Tirado y Humberto Ortega,⁷ difundido originalmente en septiembre de 1978, cuando comenzaba a vislumbrarse el derrumbe del somocismo, leemos: «[...] 15) Incorporación y desarrollo de la Costa Atlántica (habitada por el pueblo Miskito, que terminaría haciendo una fuerte oposición al desarrollismo sandinista) [...] 17) Bancos al servicio del desarrollo popular».

Más allá de izquierdas y derechas, la muestra más fehaciente de la hegemonía que llega a alcanzar el imaginario (o contraimaginario) del desarrollo en la política mundial queda dada por la creación en el seno de la ONU, expresando un consenso universal desde la perspectiva de los estados, de una institucionalidad para el desarrollo. Las comisiones regionales, como la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), son concreciones de esa institucionalidad.

Las críticas al reduccionismo económico

Como ha quedado de manifiesto al estudiar sus orígenes, el concepto de desarrollo nace como sinónimo de crecimiento económico. Por muchos años, esa sinonimia se mantiene, al punto que los indicadores de crecimiento económico se identifican aún hoy, en cuanto a la toma de decisiones y también académicamente, con indicadores de desarrollo. Ello pese a que las críticas comienzan desde muy temprano, como las señaladas por Seers, pero sin que lleguen a demoler la hegemonía economicista en el discurso del desarrollo.

7. Ortega, D.; Tirado, V.; Ortega, H. (1978).

La verdad es que se ha dado en los hechos un imperialismo económico sobre los análisis sociales, imperialismo que se mantiene de una u otra forma hasta nuestros días. Esto es particularmente real en lo que concierne a la formulación de políticas públicas. Entender la sociedad desde el ángulo parcial de la economía fue y continúa siendo, sobre todo y en la práctica, una de las características principales del desarrollo. El indicador economicista por antonomasia es el PIB. El producto interior bruto y, de manera especial, el PIB per cápita. Hasta el presente, el PIB sigue connotando desarrollo.

Sin embargo, pronto, las críticas comienzan a reflejar la miopía de la vertiente desarrollista. El PIB ha sido objeto de una larga serie de cuestionamientos, desde distintos ámbitos, que apuntan a que no es ni siquiera una verdadera medida de la producción y renta de un país y mucho menos un indicador del bienestar humano. En efecto:

1. El PIB no es una medida adecuada de la renta:

a) El PIB no suma una serie de sectores de importancia para la renta de un país. No considera el valor de las producciones de bienes y servicios que no pasan por los circuitos de mercado formal. En tal sentido el PIB no considera:

- La producción de bienes para el propio consumo. Toda la producción agrícola que genera un campesino y es consumida por la propia familia no queda registrada en el PIB, aunque sea la base de la subsistencia familiar.
- El intercambio mediante trueque, que en algunos países con sectores indígenas importantes puede ser la base de la economía de una parte significativa de la población. Aquí hay intercambio en el mercado, pero sin intermediación del dinero.
- Los servicios domésticos no remunerados, que constituyen un sector fundamental para la reproducción de la economía. Ésta ha sido una crítica del movimiento feminista, ya que vuelve invisible el papel de la mujer, quien mayoritariamente asume aún hoy estos servicios domésticos. Tal crítica ha sido ilustrada en los libros de texto con el ejemplo del matrimonio entre el jardinero y la dueña de la casa que lo contrataba. Por el hecho de que el marido deje de recibir salario, aunque continúe prestando los mismos servicios en el jardín, este matrimonio ha provocado una caída del PIB.

b) El PIB suma una serie de valores que debiera restar. Si se quisiera tener una visión de la verdadera renta, que por definición es sostenible, el PIB tendría que restar determinados ítems que, en lugar de ello, hoy suma. En este contexto, las dos críticas específicas que se le dirigen son:

- Suma los gastos defensivos o compensatorios: se entiende por gastos defensivos aquellos destinados a corregir o evitar los efectos negativos causados por la actividad económica, como los producidos por la estrategia para la disminución de accidentes de tráfico; para impedir o reducir enfermedades profesionales; para enfrentar los efectos sobre la salud derivados de la contaminación; para disminuir o evitar la contaminación o para proteger especies en peligro de extinción. Todos estos gastos se suman en el cálculo del PIB, cuando en realidad deberían ser restados si lo que queremos es calcular en qué medida aumentó la riqueza de una sociedad. Según un estudio de Christian Leipert (1989), se constató que en la economía alemana, entre los años 1970 y 1988, los gastos defensivos crecían más rápidamente que el PIB. O sea, la economía debe crecer cada vez más para generar recursos que permitan proteger a la población de los efectos del mismo crecimiento económico. Se produce un círculo vicioso que alimenta, entre otros, los *eco-bussines*.
- El PIB no registra la amortización del patrimonio natural: el PIB considera íntegramente como renta el valor pagado por la venta de recursos naturales no renovables. Sin embargo, analizadas bien las cosas y considerando que los recursos naturales no renovables constituyen un *stock* fijo, de lo que estamos hablando es de una pérdida patrimonial. Tampoco registra el deterioro de los ecosistemas, lo que llevará a una menor producción futura de bienes y servicios naturales.

Para observar estas graves carencias del PIB, autores como Herman Daly, uno de los más connotados exponentes de la Economía Ecológica, han propuesto nuevos indicadores que nos permitirían, sumando y restando lo que corresponda, tener una medición más adecuada del bienestar humano. Daly (1993: 370) denominó a su propuesta Índice de Bienestar Económico Sostenible, IBES. Resulta de particular interés comparar la evolución del PIB y del IBES de Daly, que él mismo efectúa para Estados Unidos, Suecia y Gran Bretaña. En los tres países, aunque con diferencias, el PIB y el IBES crecen muy paralelamente durante un período. Sin embargo, más o menos en la década de 1980, mientras el PIB sigue creciendo, el IBES comienza a descender persistentemente. Esa comparación avala la tesis de los «límites del crecimiento», tan fundamental en la visión ecologista.

2. El PIB no es una medida de bienestar:

En efecto, el PIB no es una medida de bienestar. El PIB per cápita, por ejemplo, esconde mediante su promedio las tremendas diferencias de distribución del ingreso. Esto es obvio, pero se usa tan comúnmente como indicador de bienestar que dicha obviedad parece no visualizarse.

Tan grande es la distancia entre el bienestar humano y el crecimiento económico que puede ser en períodos de graves conflictos bélicos donde se produzcan espectaculares crecimientos del PIB. La producción de armas, ataúdes y servicios funerarios requeridos se sumará positivamente a este indicador. Quizás este ejemplo extremo muestra con toda crudeza las implicancias de un «desarrollo» que se basa y se mide justamente por la maximización del proceso de producción-destrucción.

Las dulcificaciones del neodesarrollismo

Las críticas hechas al concepto reduccionista de desarrollo han tenido su efecto. A partir de ellas se han ensayado una serie de adjetivizaciones «dulcificantes» de un término que resultaba muy amargo de tragar. En general, estas dulcificaciones apuntan a «otro» desarrollo, a un neodesarrollo. Este último puede ser visto como un intento desesperado de salvar un paradigma en crisis o como un avance constructivo en la búsqueda de una mayor integralidad en la mirada sobre los fenómenos del bienestar humano y de la sostenibilidad. Seguramente, observándolo de forma compleja, el neodesarrollo es la unidad de las dos motivaciones señaladas. No cabe duda de que ha mitigado en alguna medida el reduccionismo inicial del campo del desarrollo y hoy existe una visión algo más integradora, con efectos reales. Sin embargo, el neodesarrollo, por ejemplo en su versión sostenible, como señala el crítico indio Shiv Visvanathan (1991: 384), también cumple el papel de mantener «congelada la imaginación» en los estrechos límites de un «cosmos desencantado» e impide vislumbrar otras posibilidades para el hombre en la Tierra.

Las principales dulcificaciones podrían ser las siguientes:

a) Desarrollo social

Seers puede ser considerado como quien introduce rápidamente alternativas al desarrollo económico y habla de «desarrollo social», abarcando una dimensión nueva, distinta al desarrollo en cuanto sinónimo de crecimiento. Nos dice:

Por tanto, lo que hay que preguntar acerca del desarrollo de un país es: ¿qué ha sucedido con la pobreza?, ¿y con el desempleo?, ¿y con la desigualdad? Si los tres alcanzaban antes niveles elevados y ahora han disminuido, podemos afirmar sin lugar a dudas que ha habido un proceso de desarrollo en el país en cuestión. Pero si uno o dos de estos problemas fundamentales ha empeorado, y sobre todo si han sido los tres, no podemos llamar a ese proceso «desarrollo» aunque la renta per cápita se haya multiplicado por dos (Seers, *op. cit.*: 33).

b) Desarrollo humano

Uno de los hitos en este camino donde se van agregando adjetivos al desarrollo será el trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inspirado en ideas como las del mismo Seers, Amartya Sen, Mahbub ul Haq y Richard Jolly. Nace así el desarrollo «humano», como un esfuerzo por tener una mirada conceptual más amplia e integradora del desarrollo. El desarrollo humano ha sido definido como la ampliación de las opciones y oportunidades de las que disponen las personas. Es un paso sin duda relevante que ha buscado afirmarse mediante la creación del instrumental necesario para poder «medir» el desarrollo humano. Sin embargo, en su base de medición sigue considerando el PIB, el cual combina con otros indicadores. En efecto, las variables que se usan para construirlo son:

- longevidad (esperanza de vida al nacer),
- nivel educacional (obtenido de una combinación de alfabetización de adultos y tasas de matriculación, tanto primaria como secundaria y superior),
- nivel de vida, medido por el PIB per cápita real (ajustado a la capacidad de compra).

El PNUD establece una puntuación entre 0 y 1 y realiza una clasificación de los países en tres niveles:

- Alto: más de 0,800
- Medio: 0,500 a 0,799
- Bajo: menos de 0,500

Este índice pretende mostrarnos en qué medida mejoró el desarrollo humano en un país, de manera análoga a cómo se puede medir el aumento de la producción. En el caso de salud, se mide la esperanza de vida al nacer. En el área de educación actualmente se usa como variable la media de años de escolaridad de personas de más de 25 años. Finalmente, el índice considera la disponibilidad de recursos económicos medida a partir del poder adquisitivo sobre la base del PIB per cápita ajustado por el coste de vida. Es importante destacar la diferente naturaleza de las variables incluidas en el índice, algunas de tipo *stock* y otras de tipo «flujos».

c) Desarrollo a escala humana

Sin el más mínimo asomo de chovinismo, nos vemos en la obligación de mencionar en esta breve síntesis de la historia de los adjetivos del desarrollo la

propuesta «Desarrollo a escala humana»,⁸ elaborada por los chilenos Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, una sugestiva mezcla de economía, sociología y filosofía. Esta propuesta gira en torno a la idea de la realización (no satisfacción pasiva) de las necesidades humanas fundamentales (pocas, definidas y que forman un sistema, lo que permite su satisfacción sinérgica). El hecho de que sean pocas nos exige tomar distancia de la idea predominante en la economía tradicional, en cuanto a que las necesidades son infinitas, dada la eterna insaciabilidad humana. Se cuestiona así un pilar de la visión clásica que hace surgir artificialmente la escasez.

Cada necesidad no realizada genera una pobreza, con lo que la pobreza se redefine más allá de la subsistencia material, susceptible de alivios asistenciales. Podemos tener, por ejemplo, una pobreza de identidad que, como toda pobreza, genera sufrimiento humano. Provocativamente, Max-Neef ha expresado que la pobreza no existe, lo que existen son pobreza, en plural, una por cada necesidad humana fundamental no satisfecha.

La escala humana se relaciona con el concepto de autodependencia, como requisito de un desarrollo satisfactorio. La forma en que se satisfacen las necesidades, sólo puede ser definida a nivel local, en una comunidad concreta que, sin embargo, es parte de la comunidad mundial.

En esta propuesta flota el aroma del pensamiento complejo, que permite entender la necesidad de una articulación entre los humanos y la naturaleza y entre los humanos y la tecnología. Según sus autores, seríamos naturaleza, pero seríamos también humanidad y tecnología.

d) Desarrollo local

Como señala Boisier (*op. cit.*: 7), si hubiese un concurso de popularidad sobre los adjetivos del desarrollo, «local» sería, sin duda, el ganador. El concepto alude necesariamente a una dimensión territorial, en cuanto a su ámbito, y en ese sentido puede sentirse cerca del desarrollo a escala humana. Sin embargo, también alude a la dirección de la fuerza que empuja el proceso de desarrollo, la cual se identifica como de «abajo hacia arriba», de modo que lo local se emparenta con endógeno. De hecho, algunos autores aluden directamente a esta última característica como definitoria de lo local. De tal manera, Buarque (1999) lo define del siguiente modo: «Desenvolvimento local e um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população».

8. Max-Neef, M.; Elizalde, A.; Hopenhayn, M. (1986).

e) Desarrollo sostenible

Este concepto, que se ha transformado en un lugar común dentro de cualquier discurso de políticas públicas, aparece en la década de 1980. Se dice que habría sido acuñado en primer lugar por la Unión Internacional sobre la Conservación de la Naturaleza (UICN), en 1980, cuando se dio a conocer la Estrategia Mundial de Conservación, la cual apuntaba a tres prioridades: el mantenimiento de los procesos ecológicos, el uso sostenible de los recursos y la conservación de la diversidad genética.

Sin embargo, será en abril de 1987 cuando aparezca oficialmente el término definido en el informe titulado «Nuestro Futuro Común» o Reporte Brundtland. Allí se expresa: «el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades».

Usualmente, se considera que el desarrollo sostenible debería ser una combinación óptima de crecimiento económico, bienestar social y preservación ambiental. La verdad es que con dichos componentes, el concepto se vuelve un tanto incongruente, si pensamos que en un planeta finito no puede mantenerse el crecimiento de la economía, de manera indefinida, sin que choque con los límites del planeta, es decir, con los máximos de las capacidades de carga de los ecosistemas del planeta.

f) Desarrollo integral

En 1995, el secretario general de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Gali, da a conocer un informe titulado «Una Agenda para el Desarrollo». Allí se definen cinco dimensiones del desarrollo, que lo transforman en algo bastante menos medible, para desesperación de los economistas tradicionales. Al mismo tiempo, el concepto se vuelve mucho más integral, para contento de investigadores provenientes de diversos campos del conocimiento, como la sociología, antropología, ecología, historia, etc., que ahora sienten que la multidisciplinariedad comienza a expresarse en el terreno del desarrollo.

Las dimensiones que el secretario general de la ONU señala son las siguientes:

- La paz como fundamento.
- Crecimiento económico como motor.
- El medio ambiente como base.
- La justicia como pilar.
- Democracia como medio insustituible.

La muerte

Después de describir el proceso vital del discurso del desarrollo, nos disponemos a mostrar algunas de las señales que indican, a nuestro entender, la entrada en una fase de decadencia. Trataremos de dar cuenta de aspectos de esta declinación que revelan en sus escritos autores que pueden ser encuadrados en el campo neodesarrollista.

Vaciamiento conceptual

Una arista que nos parece interesante destacar es el verdadero vaciamiento que van provocando autores respecto a la idea del desarrollo, los que tratan precisamente de actualizar el concepto, de *aggiornarlo*. El desarrollo sigue así en pie, pero ya como un cascarón vacío al que sólo le bastaría un leve empujón para retornar para siempre a la tierra madre. Esa labor de vaciamiento es la que ha realizado un autor tan importante para el neodesarrollo como es Amartya Sen.

Sen, desde el punto de vista del significado, ha superado ya el universo connotativo de la idea del desarrollo. Sin embargo, desde la perspectiva del significado continúa atado a la misma palabra, conspirando de tal manera contra la explosión de imaginación que sus propias ideas impulsan. ¿Por qué decimos que Sen ha superado el universo connotativo del desarrollo? Porque ha puesto en el centro de su visión de desarrollo a la libertad. Ha acuñado la fórmula: «la libertad es a la vez (1) el objetivo primario y (2) el principal medio del desarrollo» (Sen, 2003: 8). Es decir, el fin del desarrollo es darle la mayor libertad a los seres humanos para expresar su potencialidad, del modo que cada ser humano quiera. En cuanto al camino, al tipo de sociedad que se requiere para llegar a ello, ésta debe también ser elegida por cada comunidad. No hay un camino. Éste es el reino de la imaginación, ya que la libertad existe para imaginar lo mejor, sin imposición alguna. Aquí es donde surge la contradicción, pues aquel que se está «desarrollando», en ejercicio de su libertad, puede estimar que lo mejor es seguir como está, no desarrollarse, no seguir ningún «camino». Éste es precisamente el caso de muchas comunidades que defienden sus formas de vida y que no parecen muy felices de sumarse al mundo occidental desarrollado. Por el contrario, en muchas ocasiones, la única forma de «bendecirlos» con el desarrollo, de hacerlos andar el «camino del desarrollo», es con el incentivo de los garrotes policiales y las bayonetas.

Como vemos, el privilegio de la libertad legítima de muchas comunidades para mantenerse en su ancestral «atraso» es algo que ya no cabe, ni con la mejor voluntad, en el imaginario (contraimaginario) desarrollista. La verdad es que no resistiríamos la tentación de preguntarle a Sen que si lo que él llama

desarrollo es algo cuyo fin y medio es la libertad, ¿no habrá pensado en que tal vez sería mejor, más directo, llamarlo «liberación» en vez de desarrollo?

El *modus operandi* de Sen quizás puede ser interpretado como una «táctica epistemológica». Se trataría de derribar desde dentro el vetusto edificio, de mantenerse infiltrado tras las líneas enemigas. Así podría permanecer dentro del ámbito «respetable» del *establishment* desarrollista, ser escuchado, influir en mayor medida que si se pasara directamente al campo del postdesarrollo, campo que para muchos puede parecer horrorosamente marginal.

Esta táctica puede parecer muy fructífera. Sin embargo, tiene un peligro evidente de no saltar fuera a tiempo. Quien así opera corre el riesgo de quedar aplastado por las ruinas que él mismo ha creado. Le puede suceder también que, cual síndrome de Estocolmo conceptual, se enamore de aquello de lo que debería huir, y que ya no quiera hacerlo, ayudando a mantener en pie el ahuecado e inservible cascarón.

Culturicidio

Un rasgo profundamente preocupante del discurso del desarrollo es su irrefrenable tendencia culturicida. Todo lo que no encuadre dentro del modelo occidental es desvalorizado, y la desvalorización es el paso previo para la aniquilación. Como la cultura vive en las personas que forman parte de ella, en muchos casos el culturicidio ha demostrado ser inseparable del genocidio. Ésta es la característica que crudamente deja de manifiesto el discurso desarrollista en su fase terminal. Boisier es un autor que resulta interesante de pesquisar en busca de esas tendencias culturicidas propias de los desarrollistas. Este autor asume la carga de valor nada neutral que tiene el concepto de desarrollo como un asunto «natural», lo que le lleva a entrar directamente en el área del culturicidio.

La verdad es que nos resulta imposible no transcribir un párrafo notable. Su redacción es tal que hemos estado tentados a pensar que está escrito en clave irónica, pero su referencia despectiva a culturas pretéritas y las conclusiones de su artículo, ratificando el concepto de desarrollo e incluso rechazando las dulcificaciones, lo descartan. El autor nos dice:

El desarrollo es la utopía social por excelencia. En un sentido metafórico es el miltoniano paraíso perdido de la humanidad, nunca alcanzable ni recuperable debido a su naturaleza asintótica al eje de su propia realización. En la práctica, y el breve recuento de su historia más contemporánea así lo prueba, cada vez que un grupo social se aproxima a lo que es su propia idea de un «estado de desarrollo», inmediatamente cambia sus metas, sean cuantitativas o cualitativas. Demos gracias a ello: de otra manera la huma-

nidad todavía estaría dibujando bisontes en alguna cueva del sur de Europa (Boisier, 2001: 6).

Tenemos que agradecer a Boisier su honestidad, pues nos ahorra mucho trabajo de exégesis de textos más enrevesados de desarrollistas menos transparentes. No podemos dejar de expresar en primer término que, a estas alturas, para muchos el desarrollo no tiene nada de utópico. Por sus «realizaciones», puede parecer en algunos casos más bien la distopía por excelencia. Huele a depredación de la naturaleza, a aniquilación de culturas ancestrales. Por eso a nosotros sí nos parece inspirador el título citado de paso, diríamos, por el inconsciente de Boisier: *La Insustentable Utopía del Desarrollo* (Veiga, 1993). Este último texto vale la pena para entender un poco lo incompatible que resulta el desarrollo con la sostenibilidad.

Boisier da una muestra clara de la llamada «naturalización» de las relaciones sociales, al dar por sentado que el tipo de sociedad de la «insaciabilidad» en la que vivimos es la única posible. Aquí es donde se entiende por qué ha sido el de los antropólogos uno de los primeros sectores en tomar distancia del concepto de desarrollo, constituyéndose la tendencia de la «Antropología del Desarrollo», en oposición a la de la «Antropología para el Desarrollo», esta última funcional para la occidentalización, según explica Escobar (1997: 2).

El desarrollo logra invisibilizar teóricamente a las culturas que no se ajusten a los patrones del modelo occidental modernizante. Ése es el paso previo para su invisibilización definitiva, en los hechos.

Edgardo Lander nos define esta suerte de patología intelectual en los siguientes términos:

La expresión más potente de la eficacia del pensamiento científico moderno, especialmente en sus expresiones tecnocráticas y neoliberales hoy hegemónicas, es lo que puede ser descrito literalmente como la naturalización de las relaciones sociales, la noción de acuerdo a la cual las características de la sociedad llamada moderna son la expresión de las tendencias espontáneas, naturales del desarrollo histórico de la sociedad. La sociedad liberal industrial se constituye –desde esta perspectiva– no sólo en el orden social deseable, sino también en el único posible (Lander, 1993: 11).

Es para erizar los cabellos pensar en cuáles podrían ser las recomendaciones políticas que Boisier podría formular si es que algún grupo humano –de esos que aún andan por ahí dibujando bisontes, jaguares, anacondas, o tejiendo su propia ropa, o cultivando sus propios alimentos, o educando a sus propios hijos, o haciendo otras cosas primitivas parecidas– tiene la mala suerte de toparse con él. Seguramente, el cuadro del artista rupestre debe resultar horroroso al creyente en el desarrollo, si lo compara con el hombre plenamente desarrollado del siglo XXI, destruyendo el clima del planeta a bordo de su 4x4,

pensando a quién dirigirle el próximo misil o disfrutando de su energía nuclear a costa de las futuras generaciones.

Aquí creemos que estamos llegando al núcleo de la función de dominación que cumple el concepto de desarrollo. Coloniza las mentes, haciendo que los creyentes desarrollistas piensen que el tipo de sociedad moderna occidental que se ha autodenominado «desarrollada» es el único tipo de sociedad que puede y debe existir. No hay alternativas para su imaginación congelada. Esa dominación, esa invisibilización, esa negación del otro distinto, es lo que podemos identificar como la antiética del desarrollo. Aspectos como éstos son los que llevan a Edgar Morin (2002: 1) a exclamar que «hay un carácter antiético en el concepto y en el movimiento histórico del desarrollo».

Por ese carácter antiético del desarrollo este pensador francés nos provoca preguntándonos: «¿No se necesitaría tirar por la borda el término desarrollo, incluso en su versión reformulada o convertida en desarrollo durable, sostenible o humano?» (Morin, 2005: 1).

Conclusiones

El carácter antiético del desarrollo que hemos tratado de mostrar en estas páginas nos empuja a buscar nuevas alternativas discursivas que nos permitan imaginar un mundo mejor que el gris cosmos desarrollista, con sus secuelas de destrucción humana y natural.

Los discursos nacen, crecen e impactan en la construcción de la vida humana. Muchos los hemos visto morir. Hay otros que parece que acompañarán a la humanidad siempre. Son aquellos que hablan de libertad, igualdad, belleza, fraternidad. Sin duda que el desarrollo no forma parte de estas palabras eternas.

No podemos sino concordar con la idea de Morin de que el desarrollo ha muerto, y si no fuese así habría que darle muerte, para liberar a la imaginación humana de sus garras destructivas. Mientras nuestra mente permanezca colonizada en el mundo frío y desencantado del desarrollo, nuestra imaginación será incapaz de pensar en otro mundo, donde el humano distinto sea legítimo, aunque pinte bisontes en las paredes de las cuevas o rece al mediodía mirando a la Meca. Un mundo donde la naturaleza no sea una bodega de recursos supuestamente a nuestra disposición. Un mundo donde no pensemos que todo está enrollado y debe ser desenrollado, sino que algunas cosas están bien como están, y otras sería deseable que volvieran a estar como antes.

Las condiciones para dejar atrás el destructivo discurso del desarrollo parecen estar dadas. El concepto se ha ido vaciando de contenido y en algunos aspectos comienza a ser un cascarón fácil de empujar para que caiga.

Quizás debemos pensar, junto con Partant, que «no se trata de preparar un mejor porvenir, sino de vivir de otra manera el presente». No habrá que seguir aceptando que nuestra vida se consuma recorriendo la tóxica autopista del de-

sarrollo, sino empezar a vivir hoy la pacificación de nuestra existencia, tal vez desde el lugar al que ya hemos llegado.

Las alternativas al desarrollismo seguramente no surgirán del diálogo académico encapsulado. Lo más probable es que se construyan a partir de la interacción entre el mundo de la academia y el mundo social. Eso significa tender puentes, tejer redes, entre el quehacer universitario y las luchas sociales en defensa de la cultura y de la naturaleza, amenazadas por el discurso y la práctica desarrollista. A eso se le pueden poner distintos nombres. Algunos podrán llamarlo hoy «Responsabilidad Social Universitaria». Otros pensarán simplemente en el tradicional rol que siempre debió cumplir la Universidad y que hoy desgraciadamente ha abandonado en buena medida. Ese rol que hizo afirmar a Andrés Bello, en la fundación de la Universidad de Chile, que «una Universidad cuyo norte sea Chile y las necesidades de su pueblo». Como fuera, lo único que no resulta permisible es continuar encaramados a la torre de marfil o buscando cómo servir en exclusividad al poder del dinero.

Referencias bibliográficas

- AFANÁSIEV, V.; MAKARÓVA M.; MINÁEV, L. (1970): *Fundamentos del Socialismo Científico*, Editorial Progreso, Moscú.
- BOISIER, S. (2001): «Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?», en *Estudios Sociales*, n.º 103, Santiago. Publicado también en Vázquez Barquero y Madoery (comp.) (2001): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homosapiens Ediciones, Buenos Aires.
- BOUTROS-GALL, B. (1995): «An agenda for development», en *United Nations (Report of the Secretary-General A/49/665, n.º 94)*, Nueva York.
- BUARQUE, S. (1999): *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentable*, IICA, Recife.
- DALY, H.; COOB, J. (1993): *Para el bien común: Reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y un futuro sostenible*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ESCOBAR, A. (1992): «Anthropology and development», en *International Social Sciences Journal*, n.º 154, pp. 497-516. Traducción en castellano del original en inglés en línea: <<http://www.unesco.org/issj/rics154/escobars-pa.html>>.
- LANDER, E. (1993): «Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos», en «La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales», en *Perspectivas Latinoamericanas*, febrero, CLACSO, Buenos Aires.
- LEIPTER, C. (1989): *Die heimlinchen kosten des fortschritts, fischer*, Frankfurt. Citado por Martínez, J. (1995): *De la economía ecológica al ecologismo popular*, Icaria, Barcelona.

- MAX-NEFF, M.; ELIZALDE, A.; HOPENHAYN, M. (1986): «Desarrollo a escala humana», en *Development Dialogue*, Fundación D. Hammarskjold, n.º especial, Uppsala.
- MORIN, E. (1984): «La Inteligencia Ciega», en *Introducción al Pensamiento Complejo*, Editorial Gedisa, Madrid.
- MORIN, E. (2005): «Trascrición de ética y globalización», en *Seminario Internacional: Los Desafíos Éticos del Desarrollo*, Buenos Aires, 5 y 6 septiembre, 2002. Documento incluido en la Biblioteca Digital de la Iniciativa de Ética y Capital Social, del BID. En línea <http://www.iadb.org/etica/documentos/ar2_mor_trans.doc>.
- MORIN, E. (2006): «Por una política de la humanidad», en *Brecha*, 24 de febrero, [globalizacion.org](http://www.globalizacion.org), en línea <<http://www.globalizacion.org/ciudadania/morinpoliticahumanidad.htm>>.
- ORTEGA, D.; TIRADO, V.; ORTEGA, H. (1978): «Programa Mínimo Reivindicativo Popular del Frente Sandinista de Liberación Nacional», en *La Estrategia de la Victoria*, pp. 225-233, Editorial Nuestro Tiempo, Nicaragua.
- PNUD (1996): *Informe sobre desarrollo humano*, Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- RAHNEMA, M.; BAWTREE, V. (ed.) (1997): *The post-development reader*, Zed Books, London.
- RIST, G. (1997) : «L'invention du développement», en *ROCADE, Réseau des Objecteurs de Croissance pour l'Après-Développement*. En línea <http://www.apres-developpement.org/alire/textes_es.php>.
- ROSTOW, W. (1960): *The stages of economic growth, a non-communist manifesto*, Cambridge University Press, Londres.
- SEERS, D. (1970): «The meaning of development», en *Revista Brasileira de Economia*, Fundação Getulio Vargas, vol. 24, n.º 3, Río de Janeiro.
- Seers, D. (1979): «The birth, life and death of development economics», en *Development and Change*, 10(4), pp. 707-719.
- Seers, D. (1980): «The congruence of marxism and other neoclassical doctrines», en *Towards a New Strategy of Development*.
- SEN, A. (2003): «¿Qué impacto puede tener la ética?», en *Evento, Movilizando el Capital Social del Paraguay y de América Latina*, 9 de octubre. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, Paraguay. En línea <http://www.iadb.org/Etica/Documentos/par_sen_queim.doc>.
- VEIGA, J. E. (1993): «A insustentável utopia do desenvolvimento», en Lavinas, L.; Da Frota Carleial, M. L.; Tabuco, M. R. (org.) (1993): *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*, ANPUR, Editora HUI TEC, Sao Paulo.
- VISVANATHAN, S. (1991): «Mrs. Bruntland's disenchanting cosmos», en *Alternatives*, vol. 16, n.º 3.

VITERI, C.: «Visión indígena del desarrollo en la Amazonía». Documento incluido en la Biblioteca Digital de la Iniciativa de *Ética y Capital Social del BID*. En línea <<http://www.iadb.org/etica/SP4321/DocHit.cfm?DocIndex=336>>.

ANEXO

Cuarto punto del discurso en el Congreso de Estados Unidos del presidente Harry Truman, pronunciado el 20 de enero de 1949.

Fuente: versión en francés publicada por Gilbert Rist, en línea <http://www.apres-developpement.org/alire/textes_es.php>, y traducida para este artículo por María Ocares, con la colaboración de Luis Monasterio.

EN CUARTO LUGAR: Nos es necesario dar a conocer un nuevo programa que, a la vez, sea audaz y ponga el acento en las ventajas de nuestro avance científico y de nuestro progreso industrial, al servicio del mejoramiento y del crecimiento de las regiones subdesarrolladas. Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones al límite de la miseria. Alimentación precaria. Víctima de enfermedades. Con una economía primitiva y estancada. La pobreza es un impedimento y una amenaza, tanto para ellos como para las regiones más prósperas. Por primera vez en la historia, el hombre tiene al alcance de la mano los conocimientos técnicos y prácticos susceptibles de aliviar el sufrimiento de estas personas.

Estados Unidos ocupa un lugar preponderante en relación con el desarrollo de técnicas industriales y científicas. Los recursos materiales que nos permitirían ayudar a otros pueblos son limitados. Pero, en cambio, nuestros recursos en conocimientos técnicos, que físicamente no pesan nada, no cesan de crecer y son inagotables.

Creo que deberíamos poner a disposición de los pueblos pacíficos las ventajas de nuestra reserva en conocimientos técnicos, a fin de mejorar la vida a la que ellos aspiran. Y con la ayuda de otras naciones deberíamos acrecentar la inversión de capitales en países que lo necesitan para fomentar su desarrollo.

Nuestra meta debería ser ayudar a los pueblos libres del mundo a producir, mediante su propio esfuerzo, más alimentos, vestimentas, más materiales de construcción y más energía mecánica con el fin de aliviarles las cargas.

Invitamos a los otros países a mancomunar sus recursos tecnológicos en esta operación. Su colaboración será calurosamente acogida. Debe ser una empresa colectiva con la que colaboren todas las naciones por intermediación de Naciones Unidas y sus instituciones especializadas, tanto como sea posible.

Debería ser un esfuerzo mundial para asegurar la existencia de la paz, la abundancia y la libertad.

Con la colaboración de los medios económicos, del capital privado, de la agricultura y del mundo del trabajo de este país, este programa desarrollará de manera sustancial la actividad industrial de las otras naciones y elevará enormemente su nivel de vida.

Estos nuevos desarrollos económicos deberán ser concebidos y controlados, de manera que los aprovechen las poblaciones de las naciones donde serán puestos en marcha. Las garantías para la inversión tendrán que estar equilibra-

das por medios que protejan los intereses de aquellos cuyos recursos y trabajo se comprometan con estos desarrollos. El antiguo imperialismo, la explotación al servicio del provecho extranjero, no tiene nada que ver con nuestras intenciones. Lo que nosotros visualizamos es un programa de desarrollo basado en los conceptos de una negociación equitativa y democrática.

Todos los países comprometidos, incluido el nuestro, obtendrán gran provecho de un programa constructivo que permitirá utilizar de mejor manera los recursos humanos y naturales del mundo. La experiencia demuestra que nuestro comercio con los otros países crecerá a la par del progreso industrial y económico.

3 Planificación estratégica local y análisis territorial

Vicente Budí Orduña

Introducción

La estructura económica y productiva de un territorio está condicionada por dos aspectos. Uno, la existencia de unos determinados factores productivos (tanto de tipo material como inmaterial), y dos, el modelo de organización productiva existente. En relación con este segundo término, existen dos modelos diferenciados. Por un lado, el tradicional, que se apoya en la idea de acumulación y concentración espacial como vía para el logro de economías de escala. Por otro, un modelo basado en la idea de la organización flexible de la producción, que permite una localización más difusa y donde las capacidades endógenas del territorio adquieren gran importancia.

Paralelamente a estas alternativas está el hecho conocido de que el crecimiento económico de un territorio depende básicamente de dos elementos: la existencia en el mismo de recursos o factores de producción (recursos naturales, capital y trabajo) y de la tecnología disponible. Adicionalmente, y como resultado de un proceso acumulativo, se ha podido comprobar que aquellos territorios dotados de un número abundante de recursos productivos y con la capacidad necesaria para atraer la tecnología requerida son los que han sido receptores de los procesos de acumulación y, consecuentemente, mantienen niveles de crecimiento más elevados. De esta manera, y a modo de una secuencia histórica, se ha venido dando un proceso de crecimiento acumulativo en aquellos territorios más dotados inicialmente, lo que ha provocado a su vez la aparición de otros espacios geográficos que paulatinamente han visto alejarse sus posibilidades de desarrollo.

Los ámbitos locales se caracterizan por ser espacios geográficos reducidos que presentan una menor presencia de recursos productivos y consecuentemente menores posibilidades para que se den procesos acumulativos que refuerzan las posibilidades de crecimiento. En definitiva, es su propia dimensión lo que les ha impedido alcanzar el nivel de desarrollo deseado por la vía más tradicional de la acumulación de factores de producción. En este sentido, la

apuesta por una opción más dinámica basada en el crecimiento endógeno, que involucre al conjunto de recursos disponibles (sin exigir un aporte significativo de factores de producción) y que a su vez respete el objetivo de lograr un desarrollo sostenible, se adapta mejor a los ámbitos locales. Es decir, estrategias donde desde el propio territorio se apuesta por la utilización de los recursos productivos endógenos y por la capacidad de atracción del ámbito local hacia elementos compatibles y no agresivos para el mismo. Esto es, fundamentar el crecimiento en un desarrollo que a su vez no ponga en riesgo el futuro del territorio, y al cual pueda contribuir un proceso de planificación estratégica.

La planificación estratégica surge así como un instrumento de ayuda y guía para el desarrollo endógeno. Busca principalmente la reactivación de los recursos existentes en el territorio y, en menor medida, la atracción de nuevos recursos desde el exterior.¹ Se trata, en definitiva, de una iniciativa innovadora que pretende valorar los elementos productivos disponibles en sí mismos por medio de nuevas formas productivas y de organización de la actividad económica.

Planificación estratégica

La planificación estratégica es un esfuerzo ordenado para producir acciones y decisiones fundamentadas y fundamentales que permitan articular el territorio de forma más eficiente y mejorar su atractivo como polo receptor de inversiones procedentes de otras regiones o ámbitos locales (Vázquez Barquero, 2005). Se trata de una herramienta que permite poner en marcha un proceso de organización de recursos y medios para desarrollar acciones encaminadas al logro de objetivos establecidos en una visión común del territorio a largo plazo, en un entorno de carencias e incertidumbre, y que incorpora la participación del tejido social (Burkhart y Reuss, 1993).

La planificación estratégica no es un fin en sí misma, sino un instrumento, una metodología cuyo funcionamiento requiere una serie de condiciones previas:

- a) Visión global y a largo plazo que tenga en cuenta el entorno y que actúe sobre el territorio.
- b) Proceso continuado y sistemático, donde participan los agentes de forma activa. Un proceso dirigido por un liderazgo claro y no excluyente, avalado por una autoridad aceptada por el tejido social.
- c) Consenso y compromiso previo de los agentes públicos y privados sobre la necesidad, pertinencia y oportunidad temporal del plan estratégico.

1. Se contempla los aportes puntuales, poco significativos y compatibles con la opción de desarrollo elegida.

Estos requisitos, si bien no constituyen un listado de condiciones necesarias, de no darse comprometen el éxito de la planificación estratégica, o al menos se presenta más difícil (Orduña, 1999).

La planificación estratégica local requiere una acción decidida por parte de los ciudadanos, fruto de una reflexión previa sobre la necesidad de un proceso planificado para el desarrollo. Es algo diferente de la planificación a medio y largo plazo tradicional, más preocupada por consolidar la situación actual y extender el objetivo a elementos concretos. La planificación estratégica, en cambio, plantea una visión de futuro, define el objetivo del ámbito local desde lo que se es hacia lo que se quiere ser. En definitiva, es un instrumento de movilización para unir voluntades, formular objetivos y estrategias y generar compromisos para la acción. Se trata de aprovechar las fortalezas y oportunidades del territorio para, con un proceso de desarrollo endógeno, superar las debilidades y neutralizar los riesgos que impiden alcanzar los niveles de desarrollo deseados. En resumen, la planificación estratégica local consiste principalmente en la apuesta de un territorio por modificar su devenir actual, eligiendo un nuevo proceso de desarrollo sustentado en su propia visión de futuro.

Conviene efectuar un análisis más detallado sobre las condiciones de las que depende tanto la puesta en marcha del plan estratégico como su éxito, así como justificar el esfuerzo y grado de implicación que requiere. Estas condiciones de partida se corresponden con:

- Voluntad de transformación con sentido de futuro. Una condición necesaria es que el tejido social del ámbito local, de forma directa o indirecta, manifieste la voluntad necesaria para enfrentar el proceso y que aspire al logro de unas condiciones de desarrollo futuro significativamente diferentes a las actuales. El punto de partida es un nivel de desarrollo insuficiente, susceptible de mejora y, sobre todo, con un entramado social que desea un cambio sobre las perspectivas actuales y futuras que su actual estado de desarrollo manifiesta. Este cambio deber ser entendido en sentido amplio y abarca aspectos no sólo económicos sino también de otro tipo que afectan a la organización y estructura sociocultural del territorio.
- Agentes interesados y liderazgo. En definitiva, que «la sociedad» en su conjunto muestre deseos de mejora y su disposición a emprender acciones destinadas a dicho fin. Se requiere cierto grado de inconformismo en el tejido social y que éste se combine con el optimismo necesario. Téngase en cuenta que es preciso confiar en la capacidad de cambio del plan estratégico, algo que aplicado a un territorio con una posición de desarrollo no ventajosa exige un esfuerzo adicional capaz de convencer al conjunto de sus integrantes sobre las oportunidades endógenas de

crecimiento.² La existencia de agentes destacados que actúen como líderes es importante para garantizar el grado de confianza necesario para una dinamización social suficiente.

- Espacios de encuentro. Los espacios para el encuentro y el entendimiento entre los diferentes agentes que constituyen el entramado social y adquirieren especial importancia en las fases de puesta en marcha y preparación del plan estratégico. Se trata de poner en relación a colectivos no relacionados entre sí pero que comparten la preocupación por el devenir del territorio al cual pertenecen y que, con independencia de sus posibles posiciones encontradas, se encuentran dispuestos a colaborar en un objetivo de desarrollo común.
- Concertación y cooperación público-privada. No sólo se trata de relaciones entre los distintos agentes, sino que además, y de forma destacada, será conveniente contar con experiencias de cooperación entre los ámbitos público y privado. Un plan estratégico no puede desarrollarse con la intervención única de uno de estos ámbitos, y esto es así tanto por los aspectos de motivación social, la disposición de medios materiales y económicos, como por contar con ciertas garantías sobre la posterior aplicación de las recomendaciones del plan.
- Se necesita de una visión de futuro capaz de detectar las oportunidades intrínsecas al territorio. Por lo tanto, es preciso una primera fase de diagnóstico pero también de análisis de oportunidades, en un sentido amplio, y que incluya propuestas novedosas e incluso arriesgadas. No hay que olvidar que el objetivo es dinamizar un territorio donde las acciones realizadas en el pasado se han manifestado insuficientes para alcanzar el nivel de desarrollo deseado.
- Capacidad de asumir acuerdos de largo plazo compatibles con el compromiso de futuro que define el plan estratégico. Una opción de futuro es también una opción de largo plazo que exige acuerdos y reglas de actuación definidas y duraderas.
- Considerar el entorno como un marco de incertidumbre que justifica la planificación del esfuerzo, y que ésta sea un proceso continuado y sistemático de búsqueda de estrategias de actuación.
- Necesidad de consenso y compromiso previo de los agentes públicos y privados que incluya el nombramiento de un responsable del proyecto (individuo o institución) con capacidad de liderazgo claro y no excluyente.
- Enfoque global. No limitado a aspectos del ámbito económico, que cuente con la participación de colectivos sociales y que aspire incluso a una mejor organización del marco de convivencia social.

2. Y «ocultas», puesto que no han sido capaces de lograr un estado de desarrollo suficiente en el pasado.

La planificación estratégica es un instrumento que contribuye a ordenar el desarrollo, detectando carencias e impulsando medidas acordes con los objetivos, que valora la disponibilidad de recursos existentes y que permite, en definitiva, lograr las condiciones para lograr un proceso de desarrollo sostenible.

La elaboración de un plan estratégico exige una serie de pasos y la adopción de pautas de actuación hasta la concreción final en una serie de acciones. En términos genéricos, este proceso se resume en las siguientes fases:

Fase 1. Delimitación territorial de la estructura económica: escala territorial, redes y jerarquías

La primera de las cuestiones que hay que resolver para la puesta en marcha de un plan estratégico es la delimitación de su ámbito geográfico. Desde el punto de vista del desarrollo local se tratará, por lo general, de territorios de menor extensión que no siempre coincidirán con una unidad administrativa. Normalmente, se sitúa por debajo de los referentes estatal³ y regional e incluso en ocasiones por debajo del municipal. En este sentido, se dará tanto el caso de que el plan estratégico se aplique sólo a una parte de la unidad administrativa, como que se incluyan en el mismo diferentes unidades de reducido tamaño, y que a su vez no tienen correspondencia con una unidad superior. El mecanismo de selección de estos espacios responderá a una situación similar en cuanto a su nivel de desarrollo relativo y deseo de cambio, así como a otros aspectos como proximidad geográfica o similitudes de tipo étnico o cultural⁴ que permitan y justifiquen su consideración y análisis conjunto.

Conviene observar que la no coincidencia entre el espacio objetivo del plan estratégico y las unidades administrativas existentes genera una serie de complicaciones, entre las que se encuentran las siguientes:

- Dificultad de establecer los límites geográficos del plan estratégico.
- Posible segmentación de núcleos de población.
- Problemas para la incorporación de los núcleos dispersos y más alejados.
- Deficiencias en la red de comunicaciones.

3. Aunque el instrumento de planificación estratégica es aplicable a regiones e incluso a estados, el enfoque que se da en este capítulo se centra en una dimensión geográfica de tipo local y se aplica sobre el conjunto de sectores productivos presentes en el territorio.

4. Unidades similares a la delimitación geográfica de un valle o una zona montañosa, y también a compartimentos que aúnan elementos físicos con culturales como una comarca, área o pequeña región dentro de una región más amplia y con rango administrativo propio.

- Diferencias de criterio sobre la importancia relativa de las distintas vías de comunicación según conecten a núcleos dispersos o núcleos más poblados.
- Problema de competencia entre administraciones implicadas.
- Dificultades para la disponibilidad de recursos públicos fuera del ámbito territorial estricto de competencia administrativa.
- Problemas de conflictividad y oportunidad política.
- Elementos diferenciadores desde el punto de vista cultural.
- Disponibilidad limitada de datos e información referidos al ámbito geográfico de referencia.

Como se observa, se trata de un conjunto de cuestiones relacionadas con aspectos administrativos y territoriales que a su vez condicionan la capacidad de análisis y elaboración de la estrategia adecuada. Más aún, relacionado con los problemas de obtención de datos se encuentra la capacidad de análisis de los mismos dadas las dificultades para la comparación con otros ámbitos de similares características. En este sentido, una alternativa para cubrir las carencias de información inicial puede ser la elaboración de bases de datos propias y la realización de un análisis conjunto de datos que supere la limitada capacidad explicativa de ciertas variables muy condicionadas por un entorno específico.

Finalmente, existe una cuestión adicional relacionada con el ámbito local de aplicación. Se trata de la propia selección de los elementos prioritarios en el proceso de planificación y que afecta a la concreción espacial de las propuestas y de selección de líneas prioritarias. El ámbito local supone un conocimiento territorial detallado, tanto de las necesidades como de las oportunidades de cada uno de los espacios, lo que de alguna manera genera expectativas precisas sobre el impacto que el plan estratégico puede tener sobre cada una de las partes de su ámbito de aplicación. Todo ello exige una mayor concreción en la fase de selección de elementos prioritarios e implica:

- Diferenciación entre objetivos para el conjunto del territorio y otros referidos a partes del mismo.
- Vinculación directa entre alguno de los objetivos con espacios concretos del territorio.
- Establecimiento de una nueva jerarquía entre los distintos lugares que definen el ámbito local.
- Posible conflicto de objetivos entre enclaves mejor posicionados en el momento presente y futuros polos de desarrollo.

En cierta forma, y como se ha mencionado anteriormente, se precisa de una visión conjunta y común del territorio que permita salvar las dificultades que la propia precisión espacial del plan imponen. Téngase en cuenta que el plan

estratégico juega el papel de «última oportunidad para el desarrollo», lo que provocará competencia entre las distintas partes del territorio por situarse en posiciones de ventaja relativa, con el consiguiente conflicto de intereses que dicho proceso genera. En los casos de núcleos de población dispersos, el plan estratégico obligará a optar por unos centros en detrimento de otros, lo que en la práctica puede significar que en algunos de ellos se derrumben las esperanzas puestas en el proceso de planificación.

Fase 2. Diagnóstico y evaluación territorial de los factores productivos

Esta fase debe detectar y valorar los factores disponibles en el territorio según sus características, así como evaluar las posibilidades que los mismos tienen para centralizar las opciones de desarrollo.

Recursos naturales

Es evidente que se trata del factor territorial por excelencia y cuya disponibilidad es vista como una gran oportunidad para el desarrollo. En general, la existencia del recurso natural es conocida, así como algunas de sus posibilidades de explotación. Sin embargo, la nueva apuesta por el desarrollo debe imprimir un cambio en el uso de estos factores capaz de detectar nuevos métodos que aporten mayor rentabilidad.

- Incentivar métodos de explotación que aporten más valor añadido al territorio.
- Valorizar los recursos existentes mediante la incorporación de elementos endógenos al territorio.
- Detectar la existencia de nuevos recursos.
- Modificar su clasificación administrativa e incorporar marcas de calidad para los productos obtenidos en el ámbito territorial.
- Fomentar nuevos usos que consoliden su explotación futura.

En definitiva, los recursos naturales son un factor de producción que ha estado disponible en el territorio, y una estrategia de desarrollo adecuada debe ser capaz de incorporar valor al proceso de explotación de los mismos. Adicionalmente, es posible que aparezcan algunas cuestiones que pueden condicionar el éxito del proceso, como son la estructura de propiedad, la posible incompatibilidad de objetivos entre opciones de conservación de los espacios naturales, la apuesta por otras formas de desarrollo y, finalmente, la incapaci-

dad para la explotación económica del recurso natural desde el propio territorio, lo que requiere la entrada de inversores externos que la lleven a cabo.

Infraestructura y dotación de capital

Históricamente, se ha venido considerando que el nivel de infraestructuras y la dotación de capital existente en un territorio constituyen el principal recurso productivo capaz de garantizar el crecimiento continuado de su economía. Ahora bien, un análisis detallado desde el ámbito local pone de relieve las principales dificultades para el uso de las infraestructuras como el elemento que incentive el desarrollo.

- Dificultad para evaluar el estado de las infraestructuras y fijar criterios para la comparación con otros territorios.
- Infraestructuras que son responsabilidad de diferentes administraciones superpuestas, con ámbitos de actuación e intereses diferentes.
- Problemas de conectividad entre infraestructuras complementarias.
- Se precisa una planificación largo plazo.
- Se requieren compromisos de financiación importantes que pueden comprometer varias legislaturas y múltiples administraciones.

Sin duda, una apuesta de desarrollo territorial exige disponer de las infraestructuras necesarias que fomenten la actividad económica y que no supongan trabas al desarrollo. Ante esta necesidad, los ámbitos locales se enfrentan a dos grandes dificultades, como son la limitación de recursos económicos y la competencia de otras regiones más desarrolladas y que cuentan con la ventaja de una mayor rentabilidad de las inversiones fruto de la aglomeración de capital existente y su contribución al crecimiento. Téngase en cuenta que en un análisis coste-beneficio en términos absolutos obtendrán ventajas los proyectos de mejora de infraestructuras llevados a cabo en regiones más desarrolladas, comprometiendo la disponibilidad de recursos para la inversión en ámbitos locales menos desarrollados. La planificación estratégica debe, pues, realizar una tarea capaz de convencer sobre la importancia de la inversión requerida, desde un punto de vista de futuro, y de dotar al territorio de los medios necesarios para su desarrollo.

Conviene observar que el proceso de planificación estratégica, con una alta probabilidad, requerirá la mejora de las infraestructuras existentes (tras comprobar su estado *in situ*), así como la búsqueda de complementariedad entre los elementos con los que se cuenta. Sin embargo, la toma de decisiones que permite la dotación de recursos necesarios queda, por lo general, fuera del ámbito de influencia del plan, lo que complica considerablemente el éxito del proceso. Lamentablemente, este aspecto tan crucial para la promoción del desarrollo se presenta desde los ámbitos locales como insalvable y depende, por lo general,

de cuestiones como la distribución espacial de la dotación de capital público o de la capacidad de presión del territorio⁵ o incluso de la importancia que algunas infraestructuras tienen para otros territorios más influyentes.⁶

Mercado de trabajo

Al igual que sucede para una región, un estado o un economía en general, el mercado de trabajo representa el elemento de análisis más importante. Se trata en primer lugar de identificar con datos detallados la situación del mercado de trabajo (precisamente la no disponibilidad de datos específicos en una constante en los estudios de ámbito local). Del análisis se extraerá información sobre los colectivos en peor situación laboral, sus carencias y de las necesidades del mercado en términos de capacidad y formación de los trabajadores.

Adicionalmente a las consideraciones habituales sobre el mercado de trabajo, el ámbito local puede presentar aspectos específicos que escapan a los análisis genéricos, como son la posible existencia de condicionantes de tipo social propios del territorio.⁷ En todo caso, el plan estratégico debe tener en cuenta todos los aspectos que definen y condicionan el mercado de trabajo para articular los mecanismos que permitan su dinamismo y, especialmente, que los trabajadores cuenten con el nivel de preparación necesario para acometer con éxito las iniciativas empresariales contempladas en el plan. Se trata de convertir la mano de obra en el recurso productivo capaz de sustentar el proceso de desarrollo.

En este punto, y aunque no directamente relacionado con el mercado de trabajo, se encuentran otras cuestiones, como son la capacidad del territorio para la absorción de nuevos trabajadores y, en su caso, de incrementos en la población. Así, cuestiones como la situación del mercado de la vivienda o el riesgo de dualidad en el mercado de trabajo adquieren importancia. Lo mismo sucede con la existencia de una cierta infraestructura social contemplada en términos o bien de redes de servicios sociales organizados (sanidad y educación, principalmente), o bien de relaciones no orgánicas como condicionantes culturales o de estructura familiar o grupal propios del ámbito local.

Finalmente, hay que añadir que dentro del proceso de planificación estratégica y vinculada con el mercado de trabajo existe la figura del agente dinamizador. Se trata de individuos o grupos de individuos que actúan como

5. La limitada capacidad de presión política puede deberse a un tamaño de población reducido, a una menor potencialidad económica y también a que no se dé el clima de oportunidad política resultado de la coexistencia de múltiples administraciones sobre el territorio.

6. En especial, cuando se trata de grandes infraestructuras de comunicaciones y la toma de decisión sobre trazados y puntos de conexión.

7. Por ejemplo, estructura familiar predominante, reparto de tareas en el hogar o integración de la mujer en el mercado de trabajo.

exponentes de los cambios previstos y que constituyen un incentivo (a modo de ejemplo) para la adhesión de nuevos trabajadores al modelo de desarrollo que pretende implantar el proceso de planificación. En otras palabras, son los encargados de infundir el componente de ilusión del proyecto, que se traduce en la disponibilidad de realizar esfuerzos formativos, y de preparación en general, para las nuevas alternativas laborales que previsiblemente se derivarán del cambio en la actividad productiva que el plan estratégico promueve.

Fase 3. Producción, relaciones entre agentes y estructura de mercado

Producción

La estructura productiva territorial actúa como la principal restricción sobre sus propias posibilidades de desarrollo. En este sentido, el ejercicio mismo de pensar en un plan estratégico supone un reconocimiento de las carencias existentes y de la necesidad de un nuevo enfoque en las formas y medios sobre los que debe basarse una estrategia de desarrollo y crecimiento económico.

La falta de alternativas seguras, el conocimiento existente sobre los sectores tradicionales y los temores que implica cualquier tipo de cambio no favorecen transformaciones significativas. Por lo tanto, las apuestas habituales en inversión e innovación tienen como objetivo incrementar la capacidad de generar valor añadido desde la estructura productiva existente.

Bajo esta misma idea, la utilización de elementos productivos endógenos que propone el plan estratégico tendrá como finalidad aprovechar la dotación de capital existente y, en especial, su infraestructura tecnológica y nivel de conocimiento de la mano de obra, para la búsqueda de actividades productivas capaces de generar valor y convertirse en ejes del proceso de desarrollo.

Por supuesto, el proceso de análisis debe determinar el nivel de competitividad de la actual estructura productiva, su capacidad para hacer frente a un marco de competencia globalizado y sus posibilidades de adaptación a nuevos métodos y tecnologías de producción que fomenten la complementariedad entre procesos. En definitiva, se trata de identificar las fortalezas y debilidades con las que desde el punto de vista productivo cuenta el territorio, para poder así aprovechar las oportunidades que se presentan y consolidar el proceso de desarrollo que impulsa el plan estratégico.

Las fuentes del crecimiento y el desarrollo endógeno

Al mismo tiempo que se abordan los procesos de desarrollo a partir del uso de elementos endógenos, se tiende a considerar el recurso a los elementos

que definen las fuentes del crecimiento. Esto es, incremento en la dotación de factores y tecnología disponible en el territorio. Tradicionalmente, se ha venido pensando casi en exclusiva que la acumulación de capital es capaz de generar las sinergias necesarias para el desarrollo, obviando cuestiones como la aparición de rendimientos decrecientes y la consecuente necesidad de un incremento cada vez mayor de las nuevas aportaciones de inversión.

Alternativamente, existe la idea de endogeneidad entendida como la capacidad del territorio para estimular e impulsar el progreso tecnológico del tejido productivo a partir de un sistema de innovación territorial. Esto es, la apuesta no tanto por el recurso capital como por el recurso tecnológico, con inversión en I + D que estimule la introducción de bienes de equipo y produzca la difusión del conocimiento sobre el *stock* de conocimiento del sistema productivo, lo que reduce los costes y aumenta la productividad. Se trata de primar las inversiones que permitan la obtención de rendimientos crecientes sobre los que cimentar procesos de desarrollo sostenible.

Si como se ha mencionado con anterioridad la capacidad de la mano de obra debe convertirse en uno de los principales factores productivos, la incorporación de conocimiento al proceso productivo es el complemento necesario para garantizar el inicio de un desarrollo endógeno. El objetivo es que el territorio, mediante sus trabajadores, ofrezca posibilidades para la iniciativa y el desarrollo de nuevos procesos productivos, basados en la idea de la organización flexible de la producción y eficiente desde el punto de vista del logro de niveles de crecimiento satisfactorios.

Organización flexible de la producción

Existe un acuerdo generalizado en que el aumento de la productividad y la competitividad son los objetivos que deben orientar el proceso de cambio estructural de las economías locales. Este cambio puede operarse de forma drástica, pero también de manera paulatina, tomando en cuenta el conocimiento y la cultura tecnológica existentes. Se trata de combinar la introducción de innovaciones con el mantenimiento del empleo, realizando las transformaciones de forma que sean asumidas, lideradas y adoptadas por la sociedad local. Es decir, una opción consecuente con los objetivos de eficiencia y equidad y compatible con la dimensión social de un desarrollo endógeno y sostenible.

Bajo la denominación común de organización flexible de la producción se engloban modelos organizativos compatibles con los anteriores objetivos y basados en la idea de red de conexión entre empresas, empresarios y trabajadores. Estas redes nacen dentro de un contexto de reciprocidad, con relaciones de interdependencia entre los intervinientes y entre los que se dan múltiples interconexiones que aportan fortaleza a la red, como consecuencia del intercambio de información, el aprendizaje interactivo y la difusión de la innovación. El sistema de relaciones y conexiones entre actividades y entre empresas se genera

progresivamente y se basa en el conocimiento y confianza que los integrantes de la red de relaciones tienen los unos en los otros (Vázquez Barquero, *op. cit.*).

Téngase en cuenta que la confianza no es una variable económica dentro del análisis tradicional, sin embargo, es central en la cooperación entre empresas. Se basa, por lo general, en una serie de contactos personales entre las personas que integran las empresas (empresarios o trabajadores), que se fortalecen a medida que los lazos entre las mismas perduran en el tiempo y fructifican los resultados, a lo que contribuye la cercanía que impone la pertenencia a un mismo territorio. El ámbito de proximidad y sobre todo el territorio de las relaciones locales constituyen un poderoso instrumento para reducir la incertidumbre y, por esta vía, también para la reducción de los costes de utilización del mercado y de los riesgos de las decisiones que se proyectan hacia el futuro, es decir, la inversión y la innovación (Camagni, 2003).

En este contexto, la existencia de una red de relaciones entre agentes se convierte en un activo estratégico del territorio para el fomento de la capacidad empresarial y organizativa de la economía. Se crea un clima favorable a la inversión y adopción de innovaciones por parte de las empresas, dentro de una especie de proceso colectivo que reduce los riesgos y los costes de innovar, por lo que fomenta el desarrollo de las empresas y del tejido productivo local. Como señala Cagmani (1991), la dinámica territorial se convierte en evolución, en un intento de interpretar el cambio estructural, la innovación territorial y las causas del desarrollo.

Las redes de empresas se manifiestan en el plano territorial a través de aglomeraciones empresariales que, a medida que van consolidando su interconexión productiva, vienen a denominarse *clusters* o sistemas productivos locales. En una etapa posterior, donde las relaciones de conocimiento y confianza entre las personas toman mayor protagonismo, se sitúa el modelo de organización de los distritos industriales. Se trata de una de las alternativas que mejor se complementa con el concepto de desarrollo endógeno, puesto que aúna el uso de los recursos existentes en el territorio (tanto de recursos naturales como capital y, especialmente, de capacidad de mano de obra) con la implicación del tejido social cuyo modelo de desarrollo tiene en un sector de actividad su principal representante. Algunas de las características de los distritos industriales serían:⁸

- Concentración de la actividad en un sector. Se incluye la presencia de proveedores y de empresas en las distintas fases de fabricación del producto final.
- Proximidad geográfica, que facilita los contactos entre agentes y reduce los costes de producción.

8. Véase Fuertes *et al.* (2006).

- Proximidad sociocultural, con un complejo sistema de relaciones formales e informales entre los integrantes del distrito industrial.
- Capital relacional que está formado por una predisposición a favor de la cooperación, la confianza, la cohesión y el sentido de pertenencia.
- Atmósfera industrial, entendida como un clima favorable a la actividad industrial, la competencia entre empresas (incluidas en un mismo mercado) y la cooperación (por el sentido de pertenencia) entre empresas integrantes del distrito industrial (gracias a la proximidad geográfica y sociocultural existente entre los agentes empresarios, empresas y trabajadores).
- Elevada especialización del mercado de trabajo.
- Capacidad para la innovación y facilidad para su difusión (tanto de forma contractual como espontánea).⁹
- Reducción de la incertidumbre en los procesos innovadores.

Es precisamente esta última característica la que merece una mayor atención desde el punto de vista de la realización de esfuerzos a favor de la organización de la actividad por medio de distritos industriales. Se trata de los elementos clave que permiten superar las trabas que impone la actual estructura de desarrollo que prima la concentración de la actividad en zonas con abundancia de recursos. Los distritos industriales, gracias a la concentración geográfica y proximidad cultural, logran la reducción de la incertidumbre en los procesos innovadores, puesto que las fases de recogida de información, valoración de la misma, selección de procedimientos y otras son resueltas de forma colectiva (Camagni, 1989). Lo mismo sucede en la fase de comprobación de calidad y confianza en los nuevos procesos que resultan de la innovación. Se trata no sólo de la confianza y reputación entre los agentes, sino también del hecho de que la innovación se transmite de manera inmediata desde el agente generador de la misma hacia el resto de integrantes del distrito que forma una especie de continuo tecnológico (Budí, 2007).

Obsérvese que en el intento de favorecer el aprendizaje colectivo como una de las principales preocupaciones de la planificación estratégica, el distrito industrial prescinde de cualquier intento explícito de tipo cooperativo y se produce debido a procesos de carácter socializado y de proximidad geográfica y organizativa. Evidentemente, la apuesta por un modelo de desarrollo que fomente los distritos industriales supone una serie de ventajas importantes, sobre todo en el campo del desarrollo endógeno y de la atracción de nuevas empresas pertenecientes a una misma industria.¹⁰

9. Procesos de difusión del conocimiento espontáneos y sin contraprestación según la noción de *Knowledge spillovers*.

10. Véase Marshall (1890).

Otro de los aspectos que hay que valorar es el referido al período de tiempo necesario para la obtención de resultados visibles por parte de la comunidad de afectados e implicados en el proyecto. La apuesta por el conocimiento que vincule la ventaja territorial con la formación de la mano de obra y su modelo organizativo es una opción de medio y largo plazo que precisa de una aceptación colectiva, así como de mecanismos de ayuda para su puesta en marcha. En concreto: cuestiones como la formación de la mano de obra, la creación de centros de investigación que realicen también tareas formativas y de capacitación técnica, apoyo a la iniciativa emprendedora y fomento empresarial (programas del tipo invernadero de empresas), líneas de financiación (incluso la creación de sociedades de capital riesgo que participen en la puesta en marcha de nuevos proyectos), etc. Es decir, acciones que exigen el medio y largo plazo tanto para su ejecución como para la obtención de resultados.

Fase 4. Definición de estrategias

Una vez analizado el contexto económico y social en el que se encuentra el territorio y decidido el modelo de desarrollo que se pretende alcanzar, se inicia la fase final de elaboración de un plan estratégico, que consiste en la definición de las estrategias que se deben seguir. Esto es, concretar las acciones que tomar por parte del plan estratégico.

La definición de estrategias supone la elección de los agentes principales y, sobre todo, del responsable del proyecto. Se trata de elaborar un cronograma de actuación que incluya de manera clara y precisa las acciones que adoptar, el plazo de actuación, la duración de la misma y los resultados esperados en cada uno de los períodos de ejecución del plan estratégico. De la misma forma se definirán los requisitos para valorar el grado de cumplimiento de los objetivos y se establecerán mecanismos de corrección frente a posibles desviaciones del plan trazado.

En definitiva, la definición de estrategias hace referencia a la concreción final del plan, a la elaboración del documento que debe servir de guía para el mismo y donde se recogen todos los aspectos relevantes. El resultado será un documento que adquiere rango de compromiso, y donde se especifican los agentes implicados y el órgano responsable, las acciones previstas, el plazo de ejecución, el compromiso presupuestario, los elementos técnicos y las condiciones que son exigibles al territorio.

Una cuestión importante en esta fase es la coordinación entre acciones que puedan discurrir de forma independiente pero que al mismo tiempo exigen una secuenciación ordenada de las mismas. La complicación surge no tan sólo de los distintos plazos de ejecución sino también del grado diferente de impli-

cación con el plan estratégico que mantienen los agentes implicados. La falta de compromiso con el plan puede ir unida a cierta dejadez en la ejecución de algunas acciones y ello poner en riesgo su continuidad. Por este motivo, al menos en los capítulos esenciales se necesita contar con agentes plenamente implicados en el proceso, que crean y confíen en las posibilidades de cambio y desarrollo del plan estratégico.

Fase 5. Planificación estratégica local

Esta última fase se corresponde con la efectiva puesta en marcha del plan estratégico. Todo el proceso previo ha servido para el estudio y análisis de las características del territorio, para la selección de los objetivos que alcanzar y para la definición de estrategias que permitan el logro de los mismos. Queda por tanto pendiente la ejecución del plan.

Aparentemente, esta fase debería ser inmediata, si bien es cierto que dependerá de la firmeza de los anteriores compromisos y del impulso que el órgano responsable dé a todo el proceso. El motivo de volver a insistir en este momento final sobre las dudas y dificultades en torno a un plan estratégico responde a problemas derivados de la propia dinámica de gestación del mismo. De alguna manera, la adquisición de compromisos poco vinculantes y los anuncios de colaboración y buenas intenciones resultan relativamente sencillos. Cuestión distinta es la acción efectiva que compromete recursos y sobre todo comportamientos coherentes con determinadas estrategias de desarrollo.

En este punto, tanto desde parcelas de la iniciativa privada como desde la pública convergen intereses favorables a la acción, pero también otros que optan por aplazar la puesta en marcha, reconducirlo e incluso anularlo. Téngase en cuenta que un plan estratégico exitoso tendrá una serie de réditos políticos y económicos en aquellos que desde el sector público o privado hayan apostado por él. Es cierto que existen beneficios globales para el territorio pero éstos no tienen ni el mismo plazo de recepción ni de percepción, ni tampoco se distribuyen uniformemente en el territorio ni entre las personas que lo integran. En definitiva, son los recursos comprometidos y el esfuerzo realizado el principal aval para la puesta en marcha del plan estratégico, y alternativamente son las expectativas de éxito o fracaso su principal escollo.

Referencias bibliográficas

BUDÍ, V. (2007): «Dinámica de innovación en distritos industriales», en *La economía regional ante la globalización*, Fuster; Giner; Santa-María (ed.), Universidad de Alicante, Alicante.

- BURKHART Y REUSS (1993): *Successful Strategic Planning*, SSAGE, Newbury Parck, CA.
- CAMAGNI, R. (2005): *Economía urbana*, Antoni Bosch editor, Barcelona.
- CAMAGNI, R. (2003): «Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio», en *Investigaciones regionales*, n.º 2.
- CAMAGNI, R. (ed.) (1991): *Innovation networks: spatial perspectives*, Belhven-Pinter, London.
- CAMAGNI, R. (1989): «Cambiamento tecnologico, 'milieu' locale e reti di imprese: verso una teoria dinamica dello spazio economico», en *Economia e Politica Industriale*, n.º 64.
- FUERTES, A. et al. (2006): *El distrito industrial de la cerámica*, Fundación Dávalos-Fletcher, Castellón.
- MARSHALL, A. (1890): *Principles of Economics*, Mcmillan, Londres. Traducción española *Principios de Economía*, Aguilar, Madrid, 1920.
- ORDUÑA, J. (1999): «Diagnóstico e identificación de los factores críticos sobre los que apoyar un plan estratégico para Segorbe y el Alto Palancia», en *ICAP*, n.º 10.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch editor, Barcelona.

4 Aspectos sociales y culturales del desarrollo local: desafíos en la planificación y gestión ambientalmente sustentable del territorio

Enrique Aliste Almuna

Introducción

El desarrollo local presenta hoy en día una serie de desafíos para su consolidación como estrategia, los cuales se asocian no sólo a las herramientas que permitan y faciliten condiciones económicas, ecológicas y ambientales, sino también a aquéllas que, sobre todo, sean capaces de representar aspectos propios de las comunidades a las que benefician y que además se conviertan en respuestas efectivas a sus inquietudes y expectativas.

En escenarios de gran complejidad social y cultural, estos desafíos no resultan triviales, sino que, por el contrario, constituyen uno de los aspectos más difíciles de conceptualizar para llevar a efecto los principios y mecanismos participativos del desarrollo, poniendo en entredicho el mismo concepto de desarrollo.

El presente artículo plantea algunas nociones y elementos de discusión que recogen el desafío de cómo incorporar los aspectos sociales y culturales en la planificación y gestión ambientalmente sustentable del territorio a escala local.

Integración entre medio ambiente y sociedad

Durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx, el tema del desarrollo sostenible comenzó a posicionarse como un asunto de debate y de desafío para la gestión pública. En Chile, sólo a partir de 1994 el tema ambiental se formaliza en la institucionalidad al promulgarse la Ley n.º 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, la cual, entre otros tópicos, crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Sin embargo, avanzados los años noventa y los primeros cinco años del nuevo siglo, el tema ambiental, específicamente el referido al territorio, ha dejado entrever, junto a los temas estrictamente (o históricamente) ambientales,

la necesidad de ser abordado de forma interdisciplinaria, de lo que no puede prescindirse para enfrentar los retos que involucra el desarrollo sustentable. En efecto, numerosos diagnósticos de las condiciones ambientales y de los problemas que aquejan a los recursos naturales, además de las condiciones de contaminación de algunas zonas y ciudades del territorio nacional y de los problemas de articulación de las políticas de desarrollo urbano, entre otros, muestran, según tales diagnósticos, la falta de un adecuado ordenamiento del territorio. Casos como la instalación de la planta CELCO en San José de la Mariquina, el proyecto minero Pascua Lama, la central Ralco, las centrales en Aysén, los permanentes conflictos por las modificaciones de los planes reguladores comunales, la instalación de industrias y el emplazamiento de proyectos de infraestructura vial son un buen reflejo de que en el territorio se perciben distintos intereses y usos potenciales, como también vocaciones, restricciones y potencialidades que deben ser reflejadas en instrumentos de gestión para apoyar las políticas públicas.

No obstante, un tema que pocas veces se ve realmente integrado en estas discusiones y dimensiones en tanto instrumento de gestión es el referido a cómo los aspectos sociales y culturales se insertan de manera efectiva en dichos instrumentos y políticas. Si bien es cierto que el tema de la «participación ciudadana» se ha vuelto un lugar común en las prácticas discursivas, no lo es menos que los esfuerzos conceptuales por darle una cabida efectiva y real no han sido del todo exitosos. Informes como el elaborado recientemente por la OCDE¹ señalan, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- consolidar los esfuerzos para producir información ambiental, informes de la situación del medio ambiente e indicadores ambientales con el fin de fortalecer la toma de decisiones y la información pública, teniendo en cuenta las metodologías internacionales;
- continuar mejorando la participación pública en procesos como evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos y evaluaciones ambientales estratégicas de los planes, las políticas y los programas públicos;
- seguir con los esfuerzos por mejorar la salud mediante el progreso ambiental sobre la base de objetivos específicos, con atención especial a los pobres;
- examinar los efectos del uso de pesticidas en la salud de los trabajadores agrícolas y las comunidades rurales, y adoptar estrategias y medidas para reducir el riesgo;
- fortalecer la educación y conciencia ambiental con una estrategia de aprendizaje de largo plazo y un plan nacional de educación ambiental que incluya integrar aún más las materias ambientales en los planes

1. OCDE-CEPAL (2005: 191-206), relativo a medio ambiente y sociedad.

- de estudio de las escuelas primaria y secundaria, y desarrollar el conocimiento ambiental mediante asociaciones profesionales, así como sistemas de manejo ambiental en las empresas;
- aumentar el empleo en el sector del medio ambiente, con atención especial al patrimonio cultural y material como base para el desarrollo turístico, además de la producción orgánica de alimentos para la agricultura.

Se destacan varios aspectos en el informe relativo a la integración entre medio ambiente y sociedad, entre ellos, y se agrega aquí textualmente el hecho de que

Chile logró un progreso notable, durante el período en que se efectúa la evaluación, en la disminución de la proporción de población que vive en condiciones de pobreza, desde casi el 39% al 19%. Más del 50% del ingreso del decil más pobre de la población proviene de políticas sociales nacionales que inciden en:

- i) las necesidades básicas de ingreso, con transferencias tales como pensiones asistenciales, subsidios familiares y subsidios de agua;
- ii) los tugurios y otros problemas de vivienda, con medidas como el programa Chile Barrio;
- iii) la educación, con acceso a la educación primaria para todos;
- iv) la salud, con el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) que cubre 56 enfermedades de alto coste y enfermedades comunes;
- v) aspectos laborales, con el incremento del salario mínimo y la introducción del seguro de desempleo; y
- vi) la extrema pobreza que afecta a personas que no están cubiertas por las redes sociales, principalmente con el programa Chile Solidario.²

Menciona también los avances en materia de democracia ambiental, especialmente en la provisión de información ambiental (estadísticas ambientales y publicación de informes de situación del medio ambiente, entre otros) y en la base jurídica para tener acceso a la información, junto con la participación ciudadana y el acceso a la justicia, además de iniciativas específicas tales como el establecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). En lo relativo a la producción de información ambiental, destaca la publicación de datos ambientales desde 1990 por parte del INE.

En buena medida resalta, además, el hecho de que el mejoramiento de la participación y el acceso a la información han sido objetivos claros de la política ambiental en Chile y que se han logrado algunos avances en la educación ambiental con la introducción de ciertas materias en las enseñanzas primaria

2. OCDE-CEPAL, *op. cit.*, p. 192.

y secundaria, la certificación ambiental de 132 escuelas y el movimiento ambiental de los *scout*.

No obstante, con respecto a la información, es necesario consolidar y regularizar las labores referentes a datos ambientales, informes e indicadores del medio ambiente. Se debe dar continuidad al desarrollo del SINIA para integrar la información sectorial, mejorar la calidad de la información ambiental física e incluir información económica sobre el medio ambiente (gasto, empleo en el sector y precios del agua, entre otros).

Por otra parte, si bien se reconocen los avances en materia de participación pública, se considera imperioso fortalecer aspectos en torno a mejorar la eficiencia y la sistematización de los mecanismos de participación ambiental (por ejemplo, en el EIA y en las Evaluaciones Ambientales Estratégicas).

En cuanto a la educación, se señala en lo puntual el hecho de que ha habido progresos en diversas temáticas (programas de educación al aire libre, certificación ambiental de escuelas, etc.), pero dichos esfuerzos no han sido sistemáticos y son algo dispersos. La inexistencia de un plan nacional de educación ambiental es un aspecto débil del desempeño ambiental. Se estima que éste debería incluir no sólo a los establecimientos educacionales sino también actividades no formales y al sector privado.

Hay temas que, sin embargo, no son mencionados en el marco de esta evaluación. Uno de ellos, de vital importancia en el contexto de la integración entre medio ambiente y sociedad, es el relativo a las condiciones actuales del empleo en Chile. La precariedad cada vez más presente de éste no se aborda como un sujeto social de incidencia en el ámbito del desempeño ambiental en el país, teniendo en cuenta que este nuevo escenario condiciona de manera determinante los niveles de participación pública de los ciudadanos y con ello, por cierto, también las posibilidades de articular y estructurar el territorio en función de una planificación efectiva que recoja las inquietudes y aspiraciones ciudadanas (Aliste, 2005a).

Necesidad de un vínculo entre ciencias sociales y medio ambiente para una planificación del territorio a escala local

A la luz de lo expuesto en el punto anterior, sobre la crisis existente entre el vínculo sociedad-medio ambiente, surge la necesidad de identificar las posibles interfases. En torno a ello, la noción de territorio emerge como una oportunidad tanto conceptual como metodológica, en tanto que en términos concretos el territorio es una realidad que está presente en diversas expresiones constantes y permanentes de la vida cotidiana.

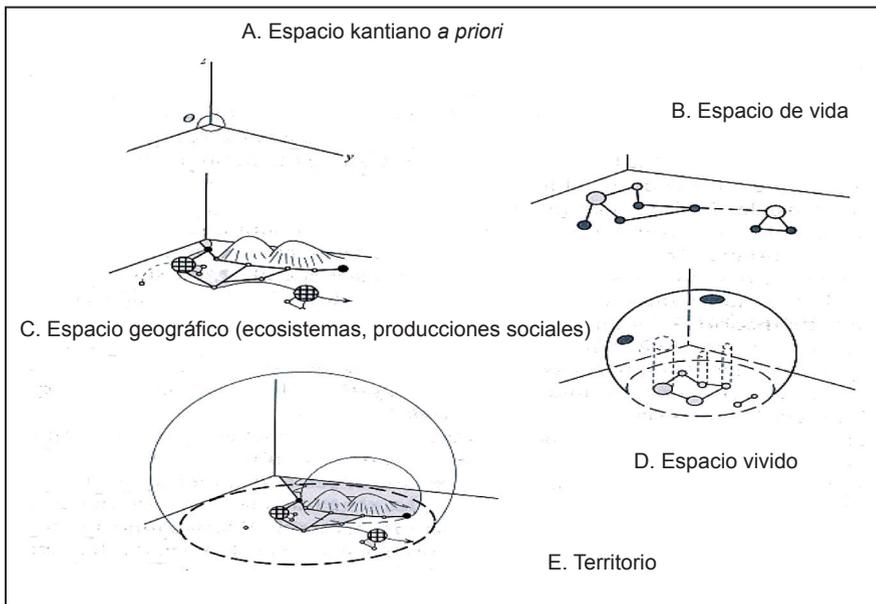
Con respecto a ello, la propuesta de Diméo (1998) permite una aproximación a la noción de territorio que abriga y hace posible visualizar una oportu-

alidad metodológica y conceptual en torno a la posibilidad del territorio como nexo y vínculo capaz de articular la relación medio ambiente y sociedad desde una perspectiva que otorga congruencias a escala local.

El gráfico siguiente plantea el territorio como el resultado agregado y simultáneo entre concepciones a priori, igual que las dadas desde la noción «kantiana» del espacio, el espacio de vida o aquél en el que se desarrollan habitual y cotidianamente las actividades del hombre, el espacio geográfico o equivalente al espacio de las formas naturales y sociales y, finalmente, el espacio vivido o de la experiencia, de la historia de los lugares, de las significaciones.

Puntualmente, Diméo señala que el territorio es el vivo testimonio de una apropiación económica, ideológica, política y, por lo tanto, social del espacio, por parte de grupos que tienen una representación propia de sí mismos, de su historia y de su singularidad.

Gráfico 1. La concepción del territorio como agregado de significaciones



Fuente: Diméo (1998).

En este sentido, el autor propone identificar, con respecto a la noción de territorio, los siguientes aspectos que plantea como hipótesis de trabajo que permiten sostener esta apreciación y definición de dicho concepto:

- Cada sujeto se inserta en grupos de pertenencia de diversa naturaleza. Establece itinerarios personales a partir de los cuales se construye esta

- pertenencia e identidad colectiva, condicionando su relación con los otros y su alteridad.
- Existe una dimensión política fundada en la necesidad de control sobre el espacio que garantiza su especificidad y permanencia. Ello ilustra una naturaleza intencional y el carácter voluntario de esta creación.
 - El territorio constituye un destacable campo simbólico, manejado y modificado constantemente por la sociedad. El valor patrimonial es una manifestación de esta identidad colectiva que transforma y le da al territorio un sentido particular que reafirma los aspectos de identidad a quienes lo habitan. Por lo tanto, la territorialidad simbólica reviste una importancia social primordial.
 - La relevancia de la historia y de la temporalidad en materia de la construcción simbólica de estos territorios es clave para la maduración y el trabajo de tales imaginarios sociales.

Según lo anterior, Diméo (*op. cit.*: 37-41) expresa que el territorio multi-dimensional participa, por lo tanto, de tres órdenes distintos: uno basado en la materialidad, en la realidad concreta, palpable, desde donde el concepto adquiere su origen; el segundo, referido a una acción de carácter psíquico individual, donde la territorialidad se identifica con una relación, *a priori*, emocional y pre-social desde el hombre hacia la tierra; y en tercer lugar está el orden de las representaciones colectivas, sociales y culturales que le dan sentido y la carga simbólica que finalmente éste tiene.

En consideración a esta aproximación a la noción de territorio, las ideas en torno al concepto de medio ambiente también adquieren un sentido mucho más amplio y enriquecido. Si rescatamos lo propuesto por Leff (1994), podemos reafirmar que, efectivamente, hablar de medio ambiente sin abordar los aspectos culturales nos crea una imagen sesgada que pasa por alto probablemente elementos de un carácter muy significativo para quienes habitan los lugares y viven el medio ambiente desde una visión cotidiana. En sus palabras, es necesario internalizar y entender el rol «mediatizador» que la cultura tiene entre el hombre y su entorno. Por lo tanto, ¿es posible seguir hablando de ciencias ambientales, principios de sostenibilidad o de desarrollo si no aceptamos el desafío de entender el papel que en este sentido cumplirá la cultura de las comunidades, pueblos, naciones o grupos humanos que habitan los distintos territorios?

Cabe recalcar que los temas como la diversidad, y aquí precisamente nos referimos a la diversidad cultural, deben ser parte de los estudios sobre el medio ambiente, como un modo de acercarse a la naturaleza y al alcance de la noción de territorio. Aquí es donde disciplinas de la geografía como la Geografía Cultural comienzan a ofrecer una oportunidad metodológica y conceptual para ayudar en este propósito. Contribuyen a este examen las proposiciones de Porto Gonçalves (2001) en el campo específico de la geografía, pero también

Edgar Morin (1999) y Enrique Leff (*op. cit.*) al hablar de la necesidad de comprender el nuevo escenario de la complejidad ambiental y de los problemas actuales del conocimiento.

Por lo tanto, hablar de gestión y de planificación ambientalmente sostenible del territorio a escala local merece un análisis detenido de las condiciones y elementos culturales que actúan en la definición y percepción de las territorialidades construidas desde las perspectivas del sujeto. Más aún, este tema se vuelve fundamental cuando se consideran aspectos críticos de la manera en que actualmente se están configurando escenarios de percepción pública sobre la importancia que tienen las temáticas ambientales en el ámbito de las decisiones políticas.

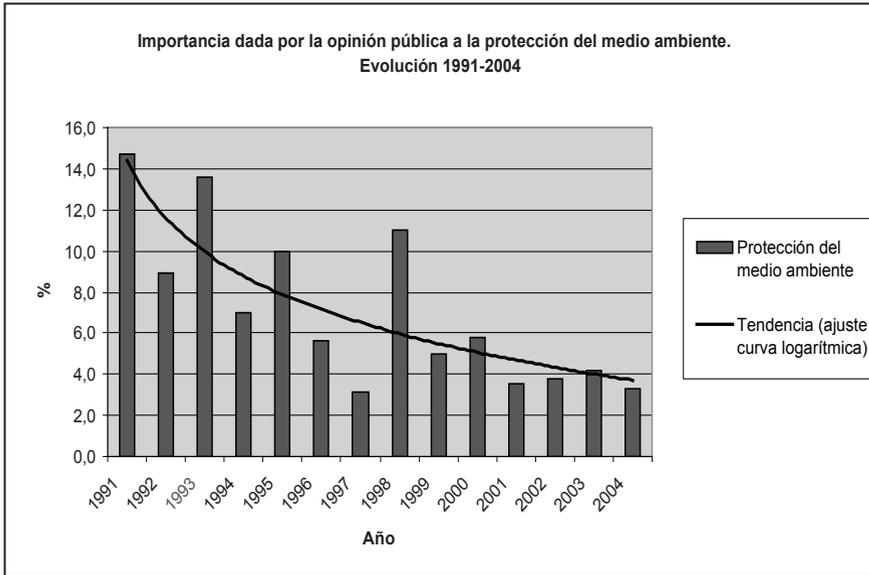
La gestión y planificación del territorio como herramienta para un desarrollo local ambientalmente sostenible

En un análisis de las Encuestas de Opinión Pública realizadas por el Centro de Estudios Públicos (CEP) desde el año 1987, es posible identificar un aspecto poco alentador en materia de lo que representan los temas ambientales para la opinión pública. En el período comprendido entre los años 1990 y 2004, la importancia que la opinión pública le otorga a la protección del medio ambiente como un tema de prioridad del Gobierno decae de manera drástica, con altibajos, pero con una notable y preocupante tendencia a la baja, tal como se puede apreciar en el gráfico 2.

En dicho gráfico se muestra un aspecto que a la luz de uno de los objetivos de la Ley n.º 19.300 de Bases del Medio Ambiente resulta frustrante, y es el referido a que ésta no ha conseguido una sensibilización y creación de conciencia ambientales en la ciudadanía. Por otra parte, es este mismo aspecto el que debe hacernos reflexionar sobre las posibles explicaciones de tal situación. Entre ellas, y que importan en el contexto del tema tratado en este documento, está el papel conferido a las comunidades y a sus características socioculturales en la construcción de los distintos aspectos asociados a la sostenibilidad, particularmente los referidos a las virtudes y especificidades de los territorios.

Tal como se ha expresado más arriba, el territorio no ha formado parte real de una componente abordada desde una óptica integradora o plataforma de desarrollo sostenible en el marco de las políticas ambientales. En este sentido, la escala local puede ofrecer la posibilidad de conectar y darle forma a la interfase entre medio ambiente y sociedad, si ésta se basa en las experiencias asociadas a la cotidianidad y a la ligazón directa de las comunidades con los entornos que habitan en su día a día.

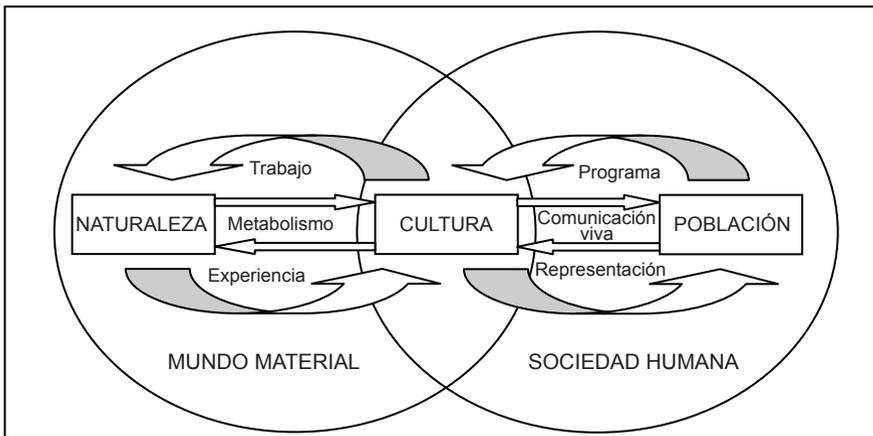
Gráfico 2



Fuente: Aliste, 2005a.

En virtud de ello, y sustentado en lo propuesto por Fischer-Kowalski (2002: 119), se identifica conceptualmente el siguiente esquema de cómo el territorio se transforma en la interfase necesaria para una adecuada relación entre naturaleza y sociedad.

Gráfico 3. La interfase sociedad-naturaleza y el papel del territorio a partir de la cultura



Fuente: Aliste, 2005a.

De este modo, el territorio es la oportunidad para identificar las motivaciones, aspiraciones, formas de contacto y visualización con que las comunidades locales materializan en términos concretos su relación con la naturaleza y, de esta manera, con su medio ambiente, al transformar, vivir y utilizar sus distintos recursos, sus experiencias de vida, sus cargas emotivas y, por lo tanto, sus historias personales y de grupo. El territorio ofrece, entonces, desde tal perspectiva, un campo fértil a la puesta en práctica de políticas y herramientas para la gestión ambientalmente sostenible a escala local, en tanto se puedan identificar adecuadamente cada uno de los distintos aspectos de tipo físico-natural, social, cultural, político y económico, en conjunto y de manera equilibrada, sin prioridad de un área temática sobre otra, sino, en conjunto, como un todo indisoluble y recíprocamente condicionado. Hasta ahora, lo que en general hemos visto sobre la dimensión territorial para la gestión ambientalmente sostenible ha estado marcado preferentemente por las perspectivas que dan prioridad a los elementos físicos y funcionales del territorio, con escasos aportes en materia cultural y social.

Conclusiones

Hablar del territorio habitualmente nos lleva a diferentes nociones. Éste posee diversas acepciones que se relacionan con sus respectivos marcos interpretativos (referidos a la propiedad, las redes, las jerarquías, etc.). Sin embargo, otra posibilidad es, como se ha señalado, entender el territorio como una herramienta capaz de mostrar y reflejar las nociones presentes en el espacio geográfico y, por lo mismo, ser el resultado de la interacción de quienes viven en él sus propias experiencias de vida (individuales y/o colectivas) con respecto a estos espacios. El territorio es, por ende, una expresión que da cuenta de las vivencias, la historia y las relaciones que dichos espacios han dotado de sentido a un lugar, yendo, por lo tanto, mucho más allá de los simples atributos físicos e históricos, que corresponden a su interpretación más frecuente.

Lo anterior es imprescindible en el momento de construir las nociones de territorio y lugar. Tal como lo expresa Augé (2002), un lugar posee una connotación que está inscrita y simbolizada en el espacio, y llega a convertirse en un lugar antropológico. Ello permite coadyuvar en el entendimiento de las nociones del enfoque cultural en geografía, que sostienen que este enfoque es tal «(...) en la medida en que las realidades de las que tratan las ciencias sociales estén, en primer lugar, compuestas por elementos percibidos por individuos, la forma que utilizan para hablar de ellas y las prácticas que llevan a cabo» (Claval, 2002: 34).

Por ende, la noción de territorio no puede prescindir de un componente fundamental que le da sentido a su existencia y éste es el de las comunidades. En efecto, las comunidades son las que, a la larga, dan sustento y sentido al

espacio que habitan, convirtiéndolo en territorios y en lugares, toda vez que llenan a éstos de significados. Es deber, por lo tanto, de quienes trabajan en el ámbito de la investigación con respecto al medio ambiente buscar los elementos de significación presentes en el espacio geográfico que convierten a cada uno de éstos en un territorio. La importancia de dicho aspecto radica en la posibilidad conceptual que éste aporta a la interpretación, análisis y comprensión de las relaciones sociedad-naturaleza desde una nueva dimensión, aportando el entendimiento y la anticipación a posibles conflictos como los vividos durante la última década, y visualizando alternativas para la búsqueda de estrategias orientadas a una noción de sostenibilidad que también englobe el concepto de justicia ambiental. Lo anterior está prácticamente ausente en los documentos de las dependencias públicas que trabajan con temáticas ambientales, aunque mucho se ha escrito sobre participación ciudadana y mucho se menciona, además, la palabra comunidad. Sin embargo, una noción de territorio más integrada en conceptos como identidad y lugar es prácticamente inexistente en lo concreto.

El espacio se convierte en territorio, de la misma forma en que también llega a ser un paisaje. En efecto, al igual que el territorio, el paisaje deriva del espacio pero con un sentido, una carga simbólica y un modo de interpretación que depende de aspectos culturales que permiten y definen los elementos estéticos que otorgan valor y que tienen una marcada historicidad. Por ello, no debe resultar menor en este contexto conceptual (y, por el contrario, debe ser un sujeto primordial) el hecho de que donde un lugareño de Chiloé Continental ve «monte», el científico u hombre sensible con la ecología vea «bosque nativo» (Ramírez, 2006). En rigor, el espacio es el mismo pero el paisaje es distinto. Más distinto aún será el lugar, que para quien vive de él representa un recurso y para quien quiere preservar lo ve como un patrimonio natural. En ambos casos, en definitiva, se habrán construido distintos territorios cargados de significación, sentimientos y motivaciones.

Referencias bibliográficas

- ALISTE, E. (2001a): *Medio Ambiente y Sociedad: Reflexiones en torno a los conflictos ambientales*, tesina para optar al Diploma en Ciencias Sociales mención Metodologías de Intervención Social y Local, Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- ALISTE, E. (2001b): «Lo ambiental y la necesidad histórica en las sociedades de riesgo», en *Revista electrónica MAD*, Magister en Antropología y Desarrollo de la Universidad de Chile, n.º 5. Disponible en línea: <<http://www.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/05/paper01.htm>>.

- ALISTE, E. (2005a): *Medio ambiente y sociedad. Incorporación de las ciencias sociales y humanas en la gestión ambiental*, tesis para optar al grado académico de Magister en Gestión y Planificación Ambiental. Programa Interfacultades, Vicerrectoría de Asuntos Académicos, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- ALISTE, E. (2005b): «Geografía cultural y medio ambiente. Otro ambiente, otro espacio, otra geografía desde la noción de territorio», en *XXVI Congreso Nacional y XI Internacional de Ciencias Geográficas*, octubre del 2005, Santiago, Chile.
- AUGÉ, M. (2002): *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Editorial Gedisa, Buenos Aires.
- CLAVAL, P. (2002): «El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio», en *Boletín de la A.G.E.*, n.º 34, pp. 21-39.
- CORBIN, A. (2001): *L'homme dans le paysage*, Textuel, París.
- DIMÉO, G. (1998): *Géographie sociale et territoire*, Nathan Université, París.
- FISCHER-KOWALSKI, M. (2002): «El metabolismo de la sociedad: sobre la infancia y adolescencia de una naciente estrella conceptual», en Redclift & Woodgate (coord.), *Sociología del medio ambiente*, McGraw Hill, Madrid.
- LEFF, E. (1994): *Ciencias sociales y formación ambiental*, Gedisa, Barcelona.
- LEFF, E. (2000): *Saber ambiental*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- LEFF, E. (2001): *La complejidad ambiental*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- MORIN, E. (1999): *El método: La naturaleza de la naturaleza*, Cátedra, Madrid.
- OCDE-CEPAL (2005): *Evaluaciones del desempeño ambiental en Chile*, Ediciones de Naciones Unidas, CEPAL, Santiago, Chile.
- RAMÍREZ, F. (2006): «Una historia de 30 años del sector forestal chileno. Proyecto DI 2004, Universidad de Chile», en *III Simposio de Historia Ambiental Americana*, Sevilla, abril del 2006.
- REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (2002): «Sostenibilidad y construcción social», en *Sociología del medio ambiente*, McGraw Hill, Madrid.

5 Los distritos industriales como estrategia de desarrollo local. Una aproximación al distrito industrial de la cerámica de Castellón

Ana María Fuertes Eugenio

Introducción: el concepto de desarrollo local

El desarrollo local constituye en la actualidad un ámbito de estudio de especial relevancia por haberse convertido desde hace casi cuatro décadas en una de las posibilidades de progreso más contrastadas empíricamente dentro de los modelos de crecimiento endógeno. En términos generales, el concepto de desarrollo representa mayor bienestar para los agentes que componen una economía, estando claramente relacionado con una evolución positiva de las variables que influyen en el crecimiento económico.¹ De manera particular, el desarrollo económico de una región o una economía local se basa en la generación de capacidades productivas en un determinado territorio, capaces de asimilar los procesos de cambio globales, así como de contribuir a la consolidación de las transformaciones estructurales locales derivadas de dicho crecimiento.²

Por lo tanto, el desarrollo local, como estrategia de crecimiento, depende no sólo de las posiciones iniciales de partida (capacidad productiva y cantidad de recursos disponibles) de una zona o región, sino también de sus posibilidades futuras en términos de oportunidades de sus factores de producción en relación a otras zonas.³ A lo largo de la literatura económica el concepto de desarrollo local ha venido asociado a circunstancias muy variadas relacionadas con la dimensión espacial del territorio, aunque generalmente matizado

1. Un análisis moderno de los modelos de crecimiento económico teniendo en cuenta el «conocimiento» como factor de producción en Sebastián y Benavides (2007).

2. La atención que actualmente se le presta al desarrollo local proviene, entre otras cosas del cambio en la estrategia experimentado por los modelos de crecimiento actuales. Según Vázquez Barquero y Conti (coord.) (1999), «la creación del Estado de las Autonomías, en España, el desarrollo de la Constitución de 1948, en Italia (...) el otorgamiento de autonomía a Escocia y Gales, en Reino Unido, son ejemplos del reconocimiento a las ciudades y regiones de su capacidad para gestionar los procesos de crecimiento y cambio estructural».

3. Esta idea está basada en la evidencia empírica de que la acumulación de factores productivos conduce a un desarrollo desigual en un territorio.

por la importancia que dicho concepto concede a los factores socioculturales del entorno.

Históricamente, hay que remontarse a mediados de los años cincuenta del siglo xx para encontrar los trabajos pioneros en materia de modelos de desarrollo del tipo concentración/difusión. Autores como Perroux (1955), Myrdal (1957) y Hirschmann (1958) establecieron la importancia del crecimiento industrial de una zona según el liderazgo de las grandes empresas. En opinión de estos autores, las grandes empresas no sólo generan actividad económica en el sector correspondiente, sino que además los procesos derivados de su acción productiva tienen efectos difusores sobre el resto de la economía de la región en la que se establecen. Por lo tanto, las teorías del «desarrollo polarizado» constituyeron en su día uno de los fundamentos en los que se basaron los modelos de desarrollo que dominaron la escena teórica del crecimiento industrial durante las décadas de los años sesenta y setenta, para dar lugar a una serie de políticas económicas en torno a lo que se denominó «polos de crecimiento». Estas medidas de política estaban basadas, como no podía ser de otra forma, en la idea de que el desarrollo local (o regional) debía llevarse a cabo mediante la potenciación del establecimiento de grandes empresas en una zona. Estas empresas, de carácter «motriz», atraían a su vez a empresas dependientes y subcontratistas, lo que favorecía la aparición de economías externas y de escala.

A pesar de las bondades encontradas en los modelos de crecimiento polarizado, éstos presentan también algunos inconvenientes derivados del crecimiento territorial desigual generado por sus políticas. En primer lugar, los desequilibrios territoriales se traducen en alteraciones en los mercados de trabajo, ya que la mano de obra cualificada de las regiones menos desarrolladas tenderá a estancarse y deteriorarse paulatinamente como consecuencia de que los empleos de dicha zona no son los requeridos por el mercado local. Por otra parte, las áreas territoriales beneficiadas, dado su potencial productivo, absorberán recursos de las menos desarrolladas, lo que limitará las posibilidades de crecimiento futuro de las mismas. Finalmente, la existencia de desequilibrios inclina la balanza hacia la concentración de factores en las grandes urbes, que son las que se ven beneficiadas frente a las zonas rurales que, por el contrario, se ven empobrecidas relativamente, lo que provoca el abandono del campo y la saturación de las ciudades.⁴

A finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta del siglo pasado, hacen su aparición en la escena económica una serie de propuestas interesantes sobre crecimiento endógeno cuyos elementos determinantes son las relaciones socio-económicas entre agentes y las relaciones entre empresas en múltiples aspectos. Estos modelos de crecimiento defienden una organiza-

4. Benko y Lipietz (1994) plantean en este artículo la nueva ortodoxia de los años noventa basada en que las regiones que ganan son regiones urbanas.

ción local con fuertes interdependencias intra e intersectoriales, una elevada especialización productiva y una rápida difusión de las innovaciones, especialmente de las derivadas de los propios procesos productivos. Así, surge el enfoque de los Distritos Industriales (DI) (Becattini, 1979), que se presenta como una de las cuatro vías italianas al desarrollo industrial, o los Modelos de Industrialización Descentralizada (Fuá, 1988; Vázquez Barquero, 1988), o el de los Polos Tecnológicos. La característica común de todos ellos es que contemplan por primera vez el concepto «local» en la Teoría del Desarrollo (Vázquez Barquero, 1990), convirtiéndose en estrategia de crecimiento a la vez que incorporan la intervención de los gobiernos locales en la puesta en marcha de políticas económicas.

Según Vázquez Barquero (1988) la estructura de estos modelos de desarrollo endógeno asigna una especial importancia a los siguientes factores:

- En primer lugar, al territorio como agente de transformación social y no simplemente como base física del mismo.
- En segundo término, resalta el papel determinante de los recursos propios de la zona (capital físico, capital humano, capital social).
- Presenta una perspectiva microeconómica en lugar de plantear análisis macroeconómicos.
- Resulta relevante el papel de las administraciones públicas (central, regional y, sobre todo, local).
- Precisa de una interacción colectiva entre los agentes públicos y privados.

A partir de los supuestos anteriores, se puede definir el desarrollo local como el que se «materializa en un proceso de crecimiento y cambio estructural que afecta a una comunidad territorialmente definida, y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes» (Vázquez Barquero, 1988). Aunque se podrían citar otras definiciones,⁵ más o menos todas destacarían las características a las que nos hemos referido y que nos conducen hacia una reflexión sobre la importancia de recuperar las estrategias del desarrollo local en el análisis de los procesos económicos.

En el apartado siguiente nos detendremos en el estudio de uno de los modelos a los que se ha hecho referencia, el enfoque de los Distritos Industriales, con el fin de analizar la importancia de los mismos en el desarrollo local.

5. Antuñano *et al.* (1993) considera que el desarrollo local es «aquella acción integral emprendida de modo concertado por los agentes sociales de una determinada comunidad, con el fin de desarrollar el territorio local a través de la valorización de sus recursos humanos y materiales, manteniendo una negociación o diálogo con los centros de decisión económicos, sociales y políticos de los que dependen».

Los Distritos Industriales y su aportación al desarrollo local: la cooperación interempresarial como ventaja competitiva

El crecimiento del comercio internacional y la globalización económica extendida a todos los ámbitos durante las últimas décadas han obligado a las empresas y, en general a toda la sociedad, a modificar sus comportamientos, incrementando la coordinación entre los diferentes agentes partícipes de las decisiones económicas. La cooperación empresarial (activa y pasiva) es una de las áreas en las que, desde la segunda mitad del siglo pasado, se han producido importantes cambios, tanto en las decisiones de sus agentes como en el entorno de las empresas, las cuales han tenido que adaptarse a los retos que la intensificación de la competencia exige con nuevas estrategias capaces de permitirles alcanzar los niveles de efectividad requeridos para mantenerse en el mercado.⁶

Tradicionalmente, los factores que se han tenido en cuenta al considerar la cooperación empresarial como estrategia de comportamiento se han referido tanto a la evolución de la tecnología y al cambio en la demanda como a la internacionalización de la economía porque, desde la década de los años setenta del pasado siglo, estos factores han sido los que han marcado las pautas del cambio, obligando a las empresas a realizar acuerdos para poder hacer frente a las situaciones de crisis que aparecían en la escena económica.⁷

Sin embargo, la naturaleza de los problemas actuales, donde la competitividad depende en gran medida de los recursos humanos (sus conocimientos profesionales, disposición al aprendizaje, adaptación a los procesos de cambio, etc.), ha obligado a modificar comportamientos, intensificando la búsqueda de otros factores de éxito que garanticen la continuidad de la tradición industrial que ha caracterizado siempre a las organizaciones económicas. Ser competitivo en los momentos actuales exige no sólo la aplicación de las premisas de racionalidad económica sino también el mantenimiento de comportamientos flexibles al cambio y la disposición de capacidad de cooperación (en términos de trabajo en redes, integración entre empresas, contribución entre organizaciones e instituciones, etc.).

Estas características vienen perfectamente reflejadas en lo que actualmente se conoce como Distritos Industriales (DI), concepto generado en un contex-

6. Un análisis de las diferentes estrategias de la empresa como posible explicación de la competitividad empresarial y el papel jugado por las pymes en la creación de empleo y contribución al progreso económico y social, en Camisón (1996).

7. La internacionalización de las empresas es un proceso continuo que se ha incrementado de manera acelerada durante la segunda mitad del siglo xx. Un artículo seminal en la literatura económica en España sobre las causas, el cómo y el dónde de la internacionalización de la empresa es el de Renau (1996).

to dominado por la existencia de pequeñas y medianas empresas en las que su proximidad local convierte la cooperación (deseada o no) en un elemento inevitable a la vez que en un requisito imprescindible para que las empresas puedan competir en los mercados del siglo XXI. El análisis de la cooperación empresarial ha sido abordado por muchos autores y no es materia de este trabajo estudiar su evolución.⁸ Ahora bien, podemos reconocer que a partir de las investigaciones empíricas llevadas a cabo en materia de cooperación entre empresas, se pueden distinguir (Menguzzato, 1992) tres tipos de enfoques o puntos de vista diferentes pero complementarios: el económico, el organizativo y el estratégico. A estos tres habría que añadir (Camisón, 1994) el enfoque tecnológico y el territorial.

Este último ha supuesto una nueva forma de explicar las estrategias de las empresas que surgen en contextos locales como forma de optimizar las economías externas que genera la cooperación interempresarial bajo una dimensión geográfica o territorial, como ha ocurrido en diversas áreas geográficas o regiones de determinados países industrializados (EE. UU., Alemania, Francia, Japón, Dinamarca y muy especialmente en Italia), durante las décadas de los años sesenta y setenta del pasado siglo XX.⁹ Basándonos en este concepto, se pueden estudiar las condiciones que definen la formación y existencia de los DI, así como las diferentes metodologías aptas para su delimitación.

¿Qué se entiende por Distrito Industrial?

El concepto de DI como sistema de producción local tiene su origen en las primeras obras de Alfred Marshall alrededor de 1870. En ellas describe el funcionamiento de la industria británica de la época y llega a la conclusión de que para determinados tipos de producción existían, por lo menos, dos formas eficientes de producir: el contemplado en grandes unidades productivas integradas verticalmente dentro de la empresa y el basado en la concentración de numerosas fábricas de pequeñas dimensiones, localizadas en una o varias zonas, con la característica de estar especializadas en la fabricación de diferentes fases del producto final.

Esta primera descripción fue más tarde completada por el mismo autor (Marshall, 1890 y 1891), incorporando otros factores que hacían referencia a la interdependencia entre los aspectos técnico-económicos y las relaciones socio-culturales y que indican que la visión marshalliana del distrito industrial no se reducía a la mera definición territorial, sino que había otras condiciones imprescindibles para que una concentración geográfica de empresas pudiera

8. Véase Safón (1997), entre otros.

9. Un análisis completo en Becattini (2002).

alcanzar lo que hoy entendemos por distrito industrial.¹⁰ Estas características se engloban en lo que se ha denominado la *atmósfera industrial* de los distritos industriales, que es la cualidad que permite a las pequeñas y medianas empresas localizadas en una determinada área geográfica el funcionamiento y mejor aprovechamiento de las economías externas generadas por esta circunstancia, y conseguir niveles altos de eficiencia, competitividad e innovación.

Con bastante posterioridad a la muerte de Marshall, algunos economistas italianos de los años sesenta (encabezados por Becattini) empezaron a percatarse en sus estudios sobre la economía de su país de que había ciertas zonas en Italia donde se producía un importante crecimiento de pequeñas empresas manufactureras, técnicamente muy bien preparadas para el trabajo que debían realizar y que resultaban ser muy competitivas; exportadoras y generadoras de renta y empleo.¹¹ Estas empresas se encontraban asentadas en determinadas zonas (por ejemplo, en la Toscana) que no eran precisamente el núcleo de las ciudades industriales ni tampoco áreas que la teoría de la localización industrial pudiera considerar como propicias para la instalación de una industria. Además, se dedicaban a la producción de bienes incluidos en sectores tradicionales (textil, vestido, calzado, madera, etc.) y bajo la estructura de pequeñas y medianas empresas, en gran parte de carácter familiar.

Este «descubrimiento» de una forma de producir alternativa al *fordismo* de la época y que rompía los esquemas imperantes de aquel entonces en los que la ciencia económica se encontraba centrada en las ventajas de las economías de escala supuso un *shock* para las doctrinas ortodoxas que durante mucho tiempo pronosticaron que el modelo de crecimiento de lo que hoy llamamos distritos industriales tenía los días contados.¹² A comienzos de los años noventa Michael Porter y un grupo de sus colaboradores presentaron el concepto de *clusters* industriales (Porter, 1990). Las ideas de Porter se basaban también en la existencia de concentraciones territoriales de pequeñas empresas (especialmente en Italia, pero también en otros lugares) que habían ido adquiriendo ventajas comparativas en determinados sectores del comercio manufacturero mundial (textil, vestido, calzado, piel, muebles, cerámica, etc.), a pesar de la superioridad de las grandes empresas, tanto en materia tecnológica como en términos de costes salariales.

La explicación del fenómeno de los *clusters* ha ido poco a poco desembocado en una especie de convergencia de las definiciones de *cluster* de empresas con la de distrito industrial marshalliano, a pesar de las diferencias entre ambos conceptos, aunque en ambos casos el análisis se centre en la competi-

10. Becattini (1979) definía en sus primeras obras los distritos industriales como «una aglomeración local de pymes independientes industriales, todas especializadas en una industria y que disfrutaban de unas economías externas idiosincráticas dependientes del entorno».

11. Una aproximación en Becattini, Bellandi, Dei Ottati y Sforzi (2001).

12. Una comparación crítica de ambos modelos en Garofoli (1999).

tividad de la empresa, independientemente de la forma en que ésta se alcance. La realidad actual es que los distritos industriales constituyen un sistema productivo capaz de funcionar en determinadas economías, habiendo demostrado sus posibilidades de coexistencia con el modelo previsto por el capitalismo industrial más ortodoxo.

Hoy en día, los DI se definen como «sistemas productivos geográficamente delimitados, caracterizados por un número elevado de pequeñas y medianas empresas localizadas mayoritariamente en un número reducido de fases de un mismo proceso productivo».¹³ Esta definición se completa con la característica de que entre las diferentes empresas existen diversas formas de colaboración que, en general, no son de carácter jerárquico, y con la existencia de otros agentes en el distrito (sindicatos, bancos, centros de investigación, administraciones, etc.) que se identifican con una comunidad definida cuyas bases para la cooperación son la confianza inspirada en un sentimiento colectivo y social de pertenencia a un mismo grupo.¹⁴

Factores que definen el Distrito Industrial

a) Estructura y organización productiva del DI

La producción en los DI está segmentada en diversas fases, en cada una de las cuales se encuentran funcionando muchas empresas especializadas en dicha tarea, y localizadas territorialmente en un área concreta, aunque algunas de ellas trabajan simultáneamente en varios niveles productivos. Entre las empresas productoras de una misma fase las relaciones existentes son de competitividad en calidad y, sobre todo, en precio (al fin y al cabo son empresas rivales que venden en un mismo mercado), pero, sin embargo, se encuentran dispuestas a mantener acuerdos cooperativos con empresas ubicadas en los otros niveles del ciclo productivo, e incluso a agruparse en determinadas fases con el fin de contar con una empresa finalista que los represente en el mercado exterior.¹⁵

Las características del proceso productivo las podemos agrupar en las siguientes (Costa *et al.*, 1993):

- amplia utilización de bienes de equipo;
- adaptabilidad a los cambios en las demandas individuales;
- alta cualificación de la mano de obra;

13. Becattini (1987 y 1992) y Brusco (1993).

14. Una interpretación del concepto de distrito industrial como red social, en Molina, López Navarro y Guía (2003).

15. Lazzeretti y Storai (1996) han cuantificado las empresas de fase para la economía italiana y su evolución desde la Segunda Guerra Mundial.

- importantes costes variables de producción;
- no aprovechamiento de las economías de escala compensadas por la reducción de costes proveniente de la especialización por fases;
- control vertical colectivo del proceso productivo;
- difusión de la información a través de las redes de producción descentralizadas.

Estas características generales son aplicables a los procesos productivos del modelo de DI italianos y españoles estudiados por la literatura económica, que están especializados en la elaboración de productos pertenecientes a sectores manufactureros tradicionales.¹⁶ No obstante, debemos ser conscientes de la existencia de otro tipo de modelos de DI, aquellos con procesos productivos de alto contenido tecnológico (Silicon Valley, por ejemplo), donde las funciones de producción varían de manera considerable.

b) *Tecnología e innovación*

La tecnología utilizada en los procesos productivos de los DI es, en general, de carácter maduro y consolidado, y con unas posibilidades de evolución limitadas. La renovación de equipos (*stock* de capital) se realiza a través de la adquisición de máquinas más modernas que, normalmente, consiguen ser más eficientes gracias a la intervención de los especialistas del distrito, debido a la característica particular de generar las innovaciones «desde abajo». Efectivamente, las diversas manifestaciones de la innovación (tecnológica, de proceso, de producto y organizativa) se reflejan en los DI como una acumulación del conocimiento dentro de un proceso continuo, de forma que los pequeños cambios tecnológicos incrementan la efectividad final del proceso. Es lo que la teoría económica denomina *learning by doing*, una de las posibles manifestaciones de las innovaciones gracias al progreso técnico.

Varios autores¹⁷ se han dedicado a estudiar esta faceta característica de los DI que es, en cierto modo, la función que sustituye a los grandes departamentos de las empresas tipo fordistas (*learning by R&D*). Según Becattini (2002), es la forma de producción del distrito la que permite los recortes de tiempo, conocimiento y energías en el trabajo que hacen que el *know how* individual y colectivo genere nuevos usos y experiencias productivas y de mercado, características que componen la definición amplia de tecnología.

Por lo tanto, podemos resumir los factores determinantes de la capacidad de innovación y difusión de la misma de los DI en los siguientes:

16. Véase Sforci (1992).

17. Entre los que podemos citar a Garofoli (1989), Bellandi (1989), Dei Ottati (1994) o Sforci (2000).

- la simplicidad de la tecnología de los procesos productivos;
- la existencia de un complejo y eficiente sistema de relaciones formales e informales entre los operadores y entre los agentes económicos, y
- la disponibilidad a la innovación.

c) *Capital humano en los DI*

Uno de los aspectos que merece la pena destacar en el análisis de los factores que caracterizan a los DI es el que se refiere al capital humano. En general, los recursos humanos de una empresa hoy en día constituyen una ventaja competitiva sostenible no sólo porque incrementan su valor añadido, sino también porque la integración e identificación de los mismos con un proyecto empresarial determinado normalmente se traduce en una mayor seguridad y continuidad de la empresa en el mercado.

Las características más importantes de los recursos humanos del DI tipo se pueden resumir en las siguientes:

- la mayoría de las empresas es de carácter familiar;
- movilidad social y funcional;
- alta cualificación del trabajador adquirida mediante programas de formación dentro de la empresa, así como por la experiencia en el puesto de trabajo;
- elevada capacidad de adaptación;
- actitud emprendedora y espíritu creativo;
- el método de búsqueda de empleo más utilizado es el de la información a través de amigos, familiares, etc.;
- bajo nivel de sindicación debido al pequeño tamaño de la mayoría de las empresas.

Esta serie de características hacen que el DI dependa en gran medida de sus trabajadores y de su implicación en el propio distrito. En este modelo, el correcto desarrollo de los procesos productivos depende de forma manifiesta del funcionamiento global de la sociedad local, de la que los recursos humanos forman parte. Ésta es la base, según Becattini (2002), de la concertación entre los agentes del DI en el que los impulsos de la competitividad se mezclan con relaciones de cooperación, buena información e integración entre los mismos.¹⁸

18. Un ejemplo de relación estrecha entre capital humano y estrategia empresarial basada en la economía del conocimiento aplicado a los distritos industriales, en Molina y Martínez (2003).

d) *Características generales de las empresas del DI desde el punto de vista del producto*

Teniendo en cuenta el producto final, las empresas del DI pueden ser:

- Empresas que producen bienes finales y que constituyen el núcleo más importante por ser las que mantienen el contacto más directo con el mercado y con las empresas que se dedican a la producción especializada de una fase del producto.
- Empresas que sólo intervienen en uno de los niveles de producción y que trabajan para las anteriores.
- Empresas auxiliares: son las que no pertenecen directamente a la industria pero sin embargo actúan en el mismo sector.

Efectivamente, la mayoría de las empresas del DI es de carácter familiar y de pequeña dimensión, y en muchas de ellas convergen la figura del propietario con la gerencial. A su vez, los empresarios son, en muchos casos, antiguos operarios cualificados que deciden poner en marcha su propio proyecto empresarial. El reducido tamaño de las empresas obliga en mucha mayor medida que en el resto de actividades productivas a externalizar gran parte de los servicios de asesoría gerencial (financiera, fiscal, administrativa, etc.), al igual que algunos de los aspectos técnicos a empresas e instituciones especializadas en la materia.

e) *El efecto distrito como motor de crecimiento*

Los factores tenidos en cuenta en este apartado constituyen conjuntamente lo que la literatura económica regional denomina «atmósfera industrial» de los DI, una forma organizativa determinada de la producción, una continua y creciente articulación local del proceso productivo que produce en la economía lo que se conoce como *efecto distrito*. El efecto distrito es la compaginación de los crecimientos de la productividad mediante la utilización intensiva de las capacidades adquiridas dentro del distrito y de la disposición a incorporar nuevas ideas sobre la forma más eficiente de llevar a cabo la producción.¹⁹ Es la articulación de la forma de producir del distrito con la vida cotidiana de la comunidad de referencia y con las instituciones formales (asociaciones artesanales, sindicatos, escuelas técnicas, centros tecnológicos, consorcios de compra o de venta, etc.) e informales –*lobbies*– que cumplen la función de transmitir la confianza del modelo de funcionamiento del DI a los mercados nacionales y extranjeros.

19. Véase Costa y Viladecans (1999); también Hernández y Soler (2003).

En resumen, el *efecto distrito* es la característica que diferencia, dentro de la economía regional, a los auténticos DI de otras formas de producción –como son los polos de desarrollo, los ejes o corredores estratégicos de crecimiento, etc.– comunes en los estudios de desarrollo local.

El Distrito Industrial de la Cerámica como motor del desarrollo local de la provincia de Castellón²⁰

Desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado, la provincia de Castellón ha experimentado un extraordinario crecimiento en todas aquellas variables que determinan su estructura productiva, renta y empleo. Dentro del territorio provincial, unas determinadas comarcas ubicadas en lo que se denomina La Plana han sido las que han mantenido unas tasas de crecimiento más elevadas, en gran medida gracias a la expansión de la industria de baldosas, pavimentos y revestimientos cerámicos y de los subsectores con ella relacionados (fritas, esmaltes y coloríficos, construcción de maquinaria cerámica, etc.), los cuales conforman en la actualidad el Distrito Industrial de la Cerámica (DIC) que, junto con el de Módena en Italia, es el más relevante a nivel internacional dentro de esta actividad productiva y, hasta ahora, el auténtico impulsor del crecimiento de la provincia de Castellón.²¹

Teniendo en cuenta los elementos generales que definen un Distrito Industrial, estudiados en el epígrafe anterior, podemos considerar que el DIC está formado por 25 municipios²². Desde un punto de vista provincial, este espacio supone tan sólo el 16% de la superficie de la provincia de Castellón, aunque concentra más del 70% de la población y representa el 80% de la actividad económica de la misma.²³ El peso determinante que dicha industria tiene en la economía provincial y la concentración de las empresas del sector en la zona han venido a generar un modelo de crecimiento muy particular, basado en la competitividad de una industria que ha sabido aprovechar las economías externas y las sinergias existentes entre la actividad productiva y la colaboración entre sus agentes sociales. En definitiva, es lo que hemos denominado *efecto distrito*, que ha permitido a la economía castellanense mantener durante los últimos doce años un dinamismo en todas sus vertientes, generando desde el sector cerámico unos amplios efectos difusores sobre el resto de la economía

20. Para un análisis amplio de este tema, se puede consultar Fuertes (dir.) (2005).

21. Un análisis sobre distritos industriales en la Comunidad Valenciana, en Ybarra (1991).

22. Estos municipios son: Alcora, Almazora, Alquerías, Benicásim, Betxí, Burriana, Borriol, Cabanes, Castellón de la Plana, Figueroles, La Llosa, Lucena del Cid, Moncofà, Nules, Onda, Orpesa del Mar, La Puebla Tornesa, Ribesalbes, San Juan de Moró, La Vall, Vall d'Uixó, Vilafamés, Villareal, Villavieja y Xilxes.

23. Para un análisis más amplio se puede consultar Budí y Molina (2003).

de la provincia, especialmente en sectores como la construcción, los servicios o el transporte.

Un modelo de crecimiento muy abierto hacia el exterior, basado en las ventajas competitivas obtenidas vía precio a partir de la elaboración de un producto de calidad, con una fuerte inversión en tecnologías de proceso, volcado en los temas de diseño y diferenciación de producto, con una importante tradición en la zona, una demanda interna casi cautiva, unas relaciones empresa-Universidad muy consolidadas y un destacado desarrollo de la sociedad del conocimiento y la investigación. Además de una clase empresarial dinámica y con mentalidad abierta que ha sabido responder a los retos de inversión y necesidades de cooperación exigidos por la globalización.

Características y estructura de la Industria Cerámica

Por industria cerámica debe entenderse el conjunto de actividades relacionadas con la producción de azulejos y pavimentos cerámicos (en este caso, localizadas en el DIC) entre los que se encuentran:

- los *fabricantes de azulejos, pavimentos y revestimientos cerámicos*, que constituyen el núcleo central del sector y que se dedican a la elaboración de las distintas fases del proceso productivo del azulejo (desde el diseño hasta la fabricación y comercialización del producto);
- las empresas de *fabricación de fritas, esmaltes y coloríficos cerámicos*, que incluye un grupo reducido de empresas de gran tamaño, encargadas de realizar una actividad concreta dentro del proceso productivo;
- *industrias extractivas y atomizadoras*, que son las que suministran materia prima (arcilla roja) procedente aproximadamente en un 40% del propio DIC;
- *construcción de maquinaria*, se trata de empresas de instalación y mantenimiento de equipos, importando de Italia la mayor parte de la maquinaria empleada;
- *industria auxiliar e instituciones de apoyo*, abarca desde empresas encargadas de la confección e instalación de expositores, fabricación de envases y embalajes, servicios a empresas, etc. hasta un número abundante de instituciones y organizaciones de apoyo al sector (asociaciones de productores, técnicos y trabajadores en centros de promoción, administrativos, de enseñanza y tecnológicos²⁴ con apoyo institucional).

24. Como el Instituto de Tecnología Cerámica (ITC). Se trata de un instituto tecnológico sectorial, dependiente del IMPIVA y vinculado con la Universitat Jaume I.

La evolución del empleo en el sector cerámico ha sido positiva desde el inicio de la década de los años noventa y en especial durante el período 1997-2001. En la actualidad, están empleados de forma directa algo más de 25.000 trabajadores en la producción de azulejos (casi el 75% del total del DIC) y cerca de 4.000 en la fabricación de fritas y esmaltes (estos dos subsectores, de forma conjunta, han visto multiplicados por 1,6 sus cifras de empleo desde 1994). A estos datos habría que añadir el conjunto de empleos generados en el resto de actividades relacionadas que permiten estimar en unos 34.000 los empleos del DIC.

Centrándonos en la fabricación de azulejos y pavimentos, ya se ha dicho que es la actividad económica más importante, tanto desde el punto de vista del empleo como de la facturación dentro del propio distrito industrial, así como para el conjunto de la provincia. Según ASCER²⁵ el nivel de concentración de los fabricantes de baldosas, pavimentos y revestimientos cerámicos en el DIC es del 94,2% de la producción nacional, estando ubicadas en el mismo el 75% de las empresas españolas del sector. La disparidad en los porcentajes responde, entre otras cosas, a la diferencia en cuanto a dimensión entre las empresas del DIC frente a las que se encuentran fuera del mismo, ya que la producción media de una empresa castellanense es de 3 millones de m²/año, mientras que la de una empresa de fuera de la provincia es 250.000 m²/año.

En el año 2006, la producción de azulejos en España alcanzó la cifra de 660 millones de metros cuadrados. En ese mismo año, las ventas ascendieron a más de 4.200 millones de euros. En cuanto a la competitividad internacional, el porcentaje de exportaciones supera el 52%, siendo la participación de este sector en el comercio mundial del 21% y su cuota dentro de la UE-25 del 40%. Actualmente, la producción española supera a la italiana en términos de volumen, aunque no en ventas. La relación entre ventas domésticas y exportaciones resulta relevante si tenemos en cuenta que España es el primer consumidor per cápita de estos productos y el tercero en cifras absolutas,²⁶ lo que se traduce en una fuerte presión de la demanda interna, al tiempo que convierte al mercado nacional en potencialmente atractivo para la entrada de productores de otros países. Ahora bien, hasta la fecha las importaciones de producto cerámico han sido irrelevantes, siendo la cuota española sobre el consumo aparente nacional de aproximadamente el 98%, lo que indica en la práctica una presencia nula de producto procedente de otros países. De alguna manera, las condiciones de competitividad y precio en el mercado nacional desincentivan la entrada de otros productores.

25. ASCER, Asociación Española de Fabricantes de Azulejos y Pavimentos Cerámicos. Agrupa en la actualidad 210 empresas que representan aproximadamente el 98% de la producción sectorial.

26. El consumo per cápita en España se sitúa en 8,2 m²/habitante, seguido de Portugal con 6,9 m²/habitante e Italia con 3,2 m²/habitante. En cifras absolutas, el primer consumidor es China, seguido de Brasil, España, Estados Unidos e Italia.

En este punto, conviene efectuar algunas precisiones en relación con los nuevos países productores de baldosas y azulejos cerámicos que han ido apareciendo durante los últimos años y que, paulatinamente, además de abastecer sus propios mercados están tomando posiciones en el mercado mundial. Dentro de estos países destaca el caso de China, con un incremento espectacular en su producción y cuota de mercado en los últimos años²⁷ y que, de continuar con ese ritmo, se va a convertir en un competidor de primera magnitud. En estos momentos, la situación para los productores españoles es de amenaza potencial y motivo de preocupación. La enorme diferencia en términos de costes salariales existentes entre España (e Italia) y China (y alguno de los nuevos productores) se traduce en precios sensiblemente inferiores para sus productos y, consecuentemente, en un incremento de su participación en el comercio mundial.

Como se observa en el cuadro adjunto, existe una ordenación diferente entre países según se tenga en cuenta el punto de vista de la producción (m²) o de su cuota de mercado en dólares (exportaciones). Esta disparidad indica diferencias no sólo en cuanto a consumo en cada uno de sus mercados nacionales sino también en relación con las características del producto. En términos de mercado mundial, Italia es el principal competidor de la industria española por la similitud del producto y por el segmento de demanda al que aquél va dirigido. De hecho, históricamente el sector en España ha tomado como referente a los productores italianos, marcando las pautas tanto en tipología de producto como en mercados de destino, si bien este proceso ha ido matizándose en los últimos años.

Baldosas y azulejos cerámicos: principales países según cuota de producción y cuota de comercio mundial. Año 2004

| Cuota producción mundial, m ² | | Cuota comercio mundial, m ² | |
|--|------|--|------|
| China | 32,5 | Italia | 25,7 |
| España | 9,5 | España | 21,2 |
| Italia | 8,7 | China | 19,8 |
| Brasil | 8,4 | Brasil | 7,8 |
| India | 4,0 | Turquía | 5,3 |
| Indonesia | 3,8 | México | 2,0 |
| Turquía | 3,2 | Emiratos Árabes Unidos | 1,7 |
| México | 2,6 | Indonesia | 1,6 |
| Resto mundo | 27,3 | Resto mundo | 14,9 |

Fuente: elaboración propia a partir de ASCER, Informe 2004.

27. China ha pasado de representar el 1,4% del comercio mundial en 1997 al 9,4% en 2002 y al 19,8% en 2004 (porcentajes de producción en metros cuadrados).

El subsector de fritas, esmaltes y colores cerámicos se encuadra dentro de la industria química y su actividad fundamental consiste en transformar los distintos productos minerales en los colores y esmaltes precisos para la fabricación del producto cerámico. Se caracteriza por ser un conjunto de grandes empresas, la mayoría con dimensión internacional y unas pocas de menor tamaño que complementan a las anteriores en algunos productos específicos.²⁸ El rasgo que más interesa destacar es su relación con la I + D + i, ya que no sólo se trata de empresas que cuentan con un importante número de trabajadores dedicados a esta faceta, sino que además son las que suministran diseño a una importante parte de la industria del azulejo, nacional e internacional, por medio de plantas en distintos países.²⁹

Sin duda, es una pieza clave en el desarrollo del sector, dado que a la elaboración de una materia prima indispensable hay que añadir su papel clave en la innovación y creación de diseño cerámico. Conviene aclarar que al hablar de diseño se hace referencia a cuestiones como el color, el dibujo y el brillo del azulejo y también a otras características físicas como la rugosidad de los acabados, el tamaño máximo de la pieza, el grosor mínimo de la misma, etc. Es decir, de alguna forma, la capacidad de la industria para lograr un esmaltao de mayor calidad es lo que ha permitido crear nuevos modelos y usos del producto cerámico (como es, por ejemplo, el caso del revestimiento de fachadas con piezas de gran tamaño), lo que contribuye a optimizar ciertas fases del proceso productivo.

Perspectivas del sector

En este contexto, habría que preguntarse por las perspectivas del modelo de crecimiento de la provincia de Castellón³⁰ y sobre cuáles pueden ser las líneas de evolución de un sector como el cerámico, maduro, desarrollado y potente, así como sobre el futuro del distrito industrial. Ya se ha dicho que la industria azulejera está en estos momentos acusando los efectos de una situación internacional que está afectando a la producción y a las exportaciones españolas. La aparición de nuevos mercados emergentes y el incremento de la oferta mundial, unidos a la fortaleza del euro, están jugando en contra de esta industria que hasta la fecha había mantenido unas tasas de crecimiento en producción y exportaciones que la colocaban como modélica dentro de los sectores

28. Para más información se puede consultar Illueca y Martínez (2002).

29. La práctica totalidad de empresas fabricantes de dichos productos y que también se encuentran ubicadas en el distrito cerámico pertenecen a ANFFECC: Asociación Nacional de Fabricantes de Fritas, Esmaltes y Colores Cerámicos.

30. Véase Fuertes (dir.) (2005).

tradicionales valencianos y como ejemplo «de manual» de lo que se entiende por un distrito industrial.³¹

Probablemente, las posibilidades de actuación futura dependen en gran medida de los elementos diferenciales con respecto al modelo italiano, tratando de reducir las desventajas competitivas que presenta el distrito industrial de la cerámica de Castellón frente a los que constituyen sus competidores más directos. En general, puede decirse que estas desventajas competitivas tienen origen en los siguientes aspectos:

- la estructura empresarial asociada al sector, ya que en la industria italiana el porcentaje de empresas grandes es mayor, lo que ha posibilitado la creación de grupos empresariales;
- el marketing exterior y la distribución, que le permite obtener precios mejores para productos de calidad y diseño similares a los de las empresas del distrito industrial de Castellón;
- el desarrollo tecnológico en el sector de maquinaria cerámica, que permite a Italia mantener el liderazgo en este subsector con la consecuente dependencia (relativa) de las empresas españolas de las importaciones de bienes de equipo.

En consecuencia, si tuviéramos que predecir la evolución lógica del sector cerámico, habría que apostar por la continuidad de la tendencia marcada y seguida hasta la fecha, manteniendo las ventajas competitivas y controlando aquellos factores que pueden condicionar su desarrollo y que podemos enunciar entre los siguientes (Budí y Fuertes, 2005):

a) Condicionantes del territorio:

- Las infraestructuras de comunicación como elementos que pueden estrangular el crecimiento industrial y comercial de la zona.
- Garantía de suministros de energía en general, y gas en particular, en condiciones competitivas en precios y servicio de suministro.
- Adopción de medidas para reducir los efectos derivados de la gestión de los residuos sólidos y de la emisión de CO₂.

b) Condicionantes de productividad: I + D + i:

- Es importante seguir destinando recursos a la investigación y el diseño, explorar los productos de alta tecnología y muy alto valor añadido y

31. Para mayor información consultar Soler (2000).

tratar de incorporar otras áreas de producción industrial (nuevos ambientes y otros productos).

- Se hace necesaria una especialización productiva en determinados segmentos de mercado que permita generar un producto más definido.

c) Condicionantes de competitividad y desarrollo del mercado:

- Se exige una estrategia global para mantener la competitividad en un mercado globalizado. Así, se requiere la especialización de la industria en la fase de comercialización con la aparición de empresas dedicadas exclusivamente a dicha faceta, a la vez que aparezcan productores especializados en segmentos definidos de producto.
- En la misma línea, la formalización de alianzas estratégicas e integración de empresas para el desarrollo de productos y planeamiento de la presencia en el mercado.
- Aprovechar al máximo las posibilidades de negocio que presentan los países de Europa del Este como una de las regiones emergentes.
- En determinados segmentos de producto es importante intentar trasladar parte de la producción a otros países, manteniendo el control en las decisiones de producción, creación de nuevos productos y sobre los canales de distribución para aligerar los costes, y continuar con la gestión en el proceso de generación de valor añadido.
- Hay que crear una imagen de marca sólida, diferenciada y con personalidad propia que pueda competir con la marca *Made in Italy*.
- Elaborar una estrategia de promoción conjunta del producto cerámico, basada en características de utilización frente a otros materiales alternativos.

d) Condicionantes de estrategia empresarial:

- Profundizar en el comportamiento como distrito industrial frente a otros modelos de organización de la empresa. En esta línea, favorecer la continuidad en la colaboración entre la industria de fritas y esmaltes con la de azulejos.
- Potenciar instituciones y organizaciones de apoyo al sector.
- Afrontar el reto de los problemas de sucesión que siempre se producen en las empresas familiares y acometer el proceso de multinacionalidad.

Probablemente, la pervivencia del modelo actual de crecimiento del DIC dependa de la adopción de estas medidas. Y el análisis teórico sobre DI avala las posibilidades de éxito si se llevan a cabo. Por lo tanto, la decisión del futuro del sector está en manos de los principales agentes que intervienen en el

mismo: empresarios, que tienen que seguir manteniendo sus iniciativas dentro del DIC, y Administración, a través de medidas de carácter fiscal que permitan el crecimiento de las empresas, el desarrollo de instrumentos financieros de tipo capital-riesgo o cobertura de riesgos comerciales, y que son determinantes dentro de las estructuras productivas locales como la caracterizada por el DIC.

Conclusiones

Llegados a este punto, la reflexión final que habría que plantearse sería: ¿tienen futuro los distritos industriales en un mundo globalizado? Ésta es la pregunta que centraba las discusiones a principios de la última década del siglo xx, enmarcada en términos de su capacidad de supervivencia ante los nuevos desafíos mundiales.

La opinión de algunos expertos era que no sobrevivirían a la competencia de grandes empresas mejor equipadas que empezaban a abandonar la fabricación en serie y se movían hacia la especialización flexible.³² De forma semejante, otros autores postulaban que los distritos industriales se verían amenazados por el comportamiento depredador de agresivas empresas entrantes e instituciones financieras, que los incluirían en una división espacial del trabajo más amplia, destruyendo los acuerdos tácitos locales entre empresas y concentrando la producción y el poder en sus propias manos mediante la eliminación y/o absorción de pequeñas unidades de producción.³³

Frente a estas posiciones, los más optimistas, desde marshallianos y seguidores de Piore (1990) hasta geógrafos y bastantes economistas estudiosos del desarrollo regional, pronosticaban un cambio decisivo de la integración vertical y las jerarquías mundiales de producción hacia la desintegración vertical y la creación de redes locales de producción.³⁴

Como suele suceder en estos casos, el debate sigue sin resolverse del todo, aunque la discusión, desde mi perspectiva, debe centrarse en tres cuestiones básicas:

1. El problema no radica tanto en especular sobre la supervivencia o la desaparición del distrito industrial clásico, sino más bien centrar la discusión sobre las formas en las que están cambiando y evolucionando los distritos industriales, superando, en consecuencia, el simple posicionamiento optimista o pesimista sobre su futuro.

32. Una interpretación de las nuevas teorías interpretativas del desarrollo regional en Furió (1999).

33. Véase Ybarra (2003).

34. Se puede consultar Hernández (1999).

2. Vinculado a esta discusión se encuentra el análisis del posible o imposible control del proceso de evolución por parte de los propios distritos industriales ya maduros. Esto es, se trataría de saber si la competencia mundial, derivada del proceso de globalización y concretada en la reducción de los costes de transporte, desaparición de las barreras físicas y aduaneras, y configuración de mercados únicos mundiales para los productos, puede acabar por eliminar las ventajas de los distritos industriales o, por el contrario, se pueden acometer medidas que posibiliten su adaptación y supervivencia futura. Dicho de otro modo, se trata de saber si los distritos industriales pueden sobrevivir o no a la ruptura del proceso de integración en una determinada área de todas sus actividades productivas. El caso del DIC expuesto en el apartado anterior es un ejemplo claro de posibilidades de futuro de un Distrito Industrial. Otro ejemplo sería el cluster textil, formado por un complejo de multitud de segmentos productivos, algunos muy intensivos en capital, que podrían perfectamente sobrevivir a la competencia emergente. Ahora bien, si, por ejemplo, la confección (muy intensiva en mano de obra) se desplaza del entorno del cluster a otras ubicaciones lejanas, es muy fácil que finalmente dichos subsectores también desaparezcan. El reto consistiría en establecer plataformas empresariales en países del entorno del cluster (Turquía, Marruecos, países del este, etc.) con costes salariales bajos que posibilitaran desplazar controladamente esos segmentos intensivos en mano de obra y mantener los suministros y las fases finales del proceso bajo el control de las empresas del cluster.
3. La existencia de distritos industriales basada en el aprovechamiento de las economías externas (frente al modelo fordista de economías de escala) y de aglomeración siempre estará vigente para determinados sectores productivos (tecnológica y económicamente denominados maduros). La cuestión radica en aventurar dónde aparecerán ubicados los nuevos distritos industriales en algunos de los países hoy en desarrollo que cumplan las condiciones de partida.

Por todo ello, dentro de los modelos regionales y locales de desarrollo, debe prestarse una especial atención a la potenciación de todas aquellas medidas y estrategias que faciliten la aparición de dichos distritos. Desde:

- la creación de institutos tecnológicos sectoriales especializados (cerámica, textil, madera, calzado, etc.);
- hasta el apoyo a los programas educativos pensados para dichos sectores (ingenieros y técnicos enfocados al sector que se desea apoyar, formación profesional adaptada a dichos sectores, etc.);
- pasando por programas especializados en I + D + i;
- medidas de apoyo e incentivos fiscales para las empresas, etc.

El objetivo no es otro que ir creando el caldo de cultivo apropiado para que aparezcan, o se consoliden, algunos distritos industriales en aquellas ubicaciones en las que ya existan algunas de las condiciones previas que lo permitan (tradición, materias primas, cierta industria de base familiar, etc.).

En resumen, desde mi punto de vista, lo que hay que determinar es si los distritos industriales se convierten en un centro de diseño, ideas e innovación, con redes de distribución propias, en definitiva, controlando las fases de mayor valor añadido del producto (Nike, Adidas, etc.), una especie de «nodo marshalliano de las redes globales», en cuyo caso tienen muchas posibilidades de supervivencia; o si tienen que integrar todas las fases del proceso de producción y contener entera la totalidad de la división del trabajo de una industria para reunir las condiciones necesarias para funcionar como un distrito industrial, en cuyo caso las posibilidades de supervivencia son claramente menores.

Referencias bibliográficas

- ANTUÑANO, I. *et al.* (1993): «Experiencias de desarrollo local en la Comunidad Valenciana: Un primer avance», 2.º Congreso de Economía Valenciana, 28-30 de abril, Castellón, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Valencia.
- BECATTINI, G. (1979): «Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale», en *Rivista di Economia e Politica Industriale*, n.º 1.
- BECATTINI, G. (ed.) (1987): *Mercato e Force Locali: il Distretto Industriale*, Il Mulino, Bologna.
- BECATTINI, G. (1992): «El Distrito Industrial Marshalliano como Concepto Socioeconómico», en Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (ed.): *Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas (vol. I). Distritos Industriales y Cooperación Interempresarial en Italia*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- BECATTINI, G. (2002): «Del distrito industrial marshalliano a la teoría del distrito contemporáneo. Una breve reconstrucción crítica», en *Investigaciones Regionales*, n.º 1, Madrid.
- BECATTINI, G.; BELLANDI, M.; DEI OTTATI, G.; SFORCI, F. (2001): *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, Rosenberg & Sèller, Torino.
- BELLANDI, M. (1989): «Capacità Innovativa Difusa e Sistemi Locali di Impresa», en Becattini, G. (ed.): *Modelli Locali de Sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (1994): *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana, Valencia.
- BRUSCO, S. (1993): «Pequeñas Empresas y Prestación de Servicios Reales», en Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (ed.): *Los Distritos Industriales*

- y las Pequeñas Empresas (vol. III). *Distritos Industriales y Cooperación Interempresarial en Italia*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- BUDÍ, V.; FUERTES, A. M. (2005): «Situación actual y perspectivas futuras del Sector Cerámico». *Estrategias de Desarrollo sostenible de la Comunidad Valenciana*, Valencia.
- BUDÍ, V.; MOLINA, C. A. (2003): «Aproximación al Distrito Industrial de la Cerámica de Castellón», en Fuertes, A.; Rubert, J. J. (ed.): *La Economía Regional en el marco de la Nueva Economía*, Publicaciones Universitat Jaume I, Castellón.
- CAMISÓN, C. (1994): «Dirección de empresas en Entornos Globales y Abiertos: Hacia la estrategia de Alianzas», en *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 2, n.º 3.
- CAMISÓN, C. (1996): «Competitividad y teoría de la estrategia: Un análisis aplicado a la cohabitación Pyme-Gran empresa», en *Revista Asturiana de Economía*, n.º 6.
- COSTA, M. T.; VILADECANS, E. (1999): «The district effect and the competitiveness of manufacturing companies in local productive systems», en *Urban Studies*, n.º 36, 2085-2098.
- COSTA, M. T. et al. (1993): *Cooperación entre empresas y Sistemas Productivos Locales*, IMPI, Madrid.
- DEI OTTATI, G. (1994): «Trust, Interlinking Transactions and Credit in the Industrial District», en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 18.
- FUÁ, G. (1988): *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development*, McMillan, London.
- FUERTES, A. M. (dir.) (2005): *El Distrito Industrial de la Cerámica. Claves de la competitividad de la economía de Castellón*, Fundación Dávalos Fletcher, Castellón.
- FURIÓ, E. (1999): «Desarrollo Económico regional y territorio. Un recorrido por las nuevas teorías interpretativas de la Economía Regional», en *Estudios Regionales: Impactos regionales de la integración europea*, Asociación Valenciana de Ciencia Regional, Valencia.
- GAROFOLI, G. (1989): «Modelli Locali di Sviluppo: I Sistemi di Piccola Impresa», en Becattini, G. (ed.): *Modelli Locali di Sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- GAROFOLI, G. (1999): «Distretti Industriali: Trasformazione o crisi», en Vázquez Barquero, A.; Conti, G. (coord.): *Convergencia y desarrollo regional en Italia y en España*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona.
- HERNÁNDEZ, J. R. (1999): «Los distritos industriales: Una respuesta al proceso de globalización», en *Estudios Regionales: Impactos regionales de la integración europea*, Asociación Valenciana de Ciencia Regional, Valencia.

- HERNÁNDEZ, F.; SOLER, V. (2003): «Cuantificación del ‘efecto distrito’ a través de medidas no radiales de eficiencia técnica», en *Investigaciones Regionales*, n.º 3, 25-40.
- HIRSCHMANN, A. O. (1958): *The strategy of economic dynamic*, Yale University Press, New Haven.
- ILLUECA, M.; MARTÍNEZ, L. (2002): «Crecimiento y productividad en el sector español de fritas, esmaltes y colores cerámicos», en *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n.º 4, 129-152.
- MARSHALL, A. (1890): *Principles of Economics*, MacMillan, London. Traducción española: *Principios de Economía*, Aguilar, Madrid.
- MARSHALL, A. (1891): *Industry and Trade*, MacMillan, London.
- MENGUZZATO, M. (1992): «La cooperación: una alternativa para la empresa de los 90», en *Dirección y Organización*, 4.º trimestre.
- MOLINA, X.; MARTÍNEZ, M. T. (2003): «El efecto del distrito industrial en el desempeño empresarial: Un modelo explicativo de la heterogeneidad interna», en Fuertes, A.; Rubert, J. J. (ed.): *La Economía Regional en el marco de la Nueva Economía*, Publicaciones Universitat Jaume I, Castellón.
- MOLINA, X., LÓPEZ NAVARRO, M. A.; GUÍA, J. (2003): «El capital social en las aglomeraciones territoriales de empresas: Oportunidades y restricciones», en Fuertes, A.; Rubert, J. J. (ed.): *La Economía Regional en el marco de la Nueva Economía*, Publicaciones Universitat Jaume I, Castellón.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic theory and underdeveloped regions*, Duckworth and Co., London.
- OCAMPO, J. A. (2005): «Globalización y desarrollo», en Alonso, J. A.; Garciamartín, C. (ed.): *Comercio y Desigualdad Internacional*, Catarata, Madrid.
- PERROUX, F. (1955): «Note sur la notion de pôle de croissance», en *Economie Appliquée*, n.º 7.
- PIORE, M. J. (1990): «Work, labour and action: Work experience in a system of flexible production», en Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (ed): *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- PORTER, M. E. (1990): *The Competitive Advantages of Nations*, New York, The Free Press.
- RENAU, J. J. (1996): «El porqué, el cómo y el dónde de la internacionalización de la empresa», en *Revista Asturiana de Economía*, n.º 6.
- SAFÓN, V. (1997): «La cooperación entre empresas de pequeña dimensión: el modelo de los distritos industriales», en *Revista Asturiana de Economía*, n.º 9.
- SEBASTIÁN, J.; BENAVIDES, C. (2007): *Ciencia, Tecnología y Desarrollo*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas, Madrid.

- SFORZI, F. (1992): «Importancia Cuantitativa de los Distritos Industriales Marshallianos en la Economía Italiana», en Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (ed.): *Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas (vol. I). Distritos Industriales y Cooperación Interempresarial en Italia*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- SFORZI, F. (2000): «Local Development in the Experience of the Industrial Districts», en Cori, B. et al. (ed.): *Geographies of Diversity. Italian Perspectives*, CNR, Roma.
- SOLER, V. (2000): «Verificación de las hipótesis del distrito industrial: Una aplicación al caso valenciano», en *Economía Industrial*, n.º 334.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo Local: una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1990): «Conceptualizing Regional Dynamics in recently industrialized countries», en *Environment and Planning*, vol. 21.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.; CONTI, G. (coord.) (1999): *Convergencia y desarrollo regional en Italia y en España*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona.
- YBARRA, J. A. (1991): «Importancia cuantitativa de los distritos industriales: la experiencia del País Valenciano», en *Estudios Territoriales*, n.º 37.
- YBARRA, J. A. (2003): «Los distritos industriales: ¿instrumento analítico de la Economía Política o instrumento práctico de Política Económica? El País Valenciano como paradigma en el debate internacional», en Fuertes, A.; Rubert, J. J. (ed.): *La Economía Regional en el marco de la Nueva Economía*, Publicacions Universitat Jaume I, Castellón.

6 Desarrollo sustentable en la empresa: estrategias público-privadas a nivel local

José Leal Ramírez

Introducción

El modo en que se enfrenta el tema ambiental en el nuevo milenio es radicalmente distinto al que se empleó cuando, hacia finales de la década de los sesenta del siglo pasado, irrumpió en la conciencia colectiva del planeta. En efecto, como producto de una revolución cultural que cambió los valores vigentes desde el siglo XIX, marcados por la confianza en el progreso humano, se instaló en la sociedad una visión crítica, a la vista del manifiesto deterioro de la base natural del desarrollo. El movimiento *hippie*, con su búsqueda de la paz y su rechazo a unas formas de consumo cada vez más depredadoras; los procesos revolucionarios en el mundo capitalista, que hacían énfasis en la alineación del individuo frente a su propio ser y el entorno que lo rodeaba; la independencia africana, que mostró la desolación de ese continente, presa de las implacables dinámicas del colonialismo, y el deseo de volver a la naturaleza contribuyeron al nacimiento del movimiento ecologista y la ideología ambientalista.

La respuesta de la humanidad fue unánime y entusiasta. Se generaron movimientos sociales y apareció claramente un enemigo: la industria, incluida la generación energética. A este sector se le responsabilizó por las peores condiciones ambientales, a lo cual ayudaron ciertos accidentes que fueron motivo de preocupación mundial (Bhopal, Minamata y Chernobyl). Lo anterior creó una tensión entre los sectores productivos –sobre todo privados– y la población, la cual persiste como un remanente profundamente arraigado de conflictos y sospechas suscitados durante la segunda mitad del siglo XX.

Pero la situación actual es muy distinta. Es difícil hoy en día, en América Latina y el Caribe, imaginar un proceso de desarrollo que no involucre de manera esencial y decisiva a la iniciativa privada, desde las grandes empresas a las medianas, pequeñas y microempresas. No ha sido ni será suficiente con la pura acción del Estado, que tiene muchos problemas que atender, sobre todo en el campo social. Por eso, una de las tareas principales que cabe en la política pública, en los tiempos presentes de integración y globalización, es

la búsqueda de formas de *inspirar* a las empresas a comprometerse con un tipo de desarrollo responsable y sostenido, a fin de lograr que contribuyan al objetivo común de conseguir el avance de los pueblos hacia mayores niveles de bienestar. Éste es un rasgo plenamente relevante en nuestros países latinoamericanos, donde los déficits en tal materia son significativos.

La palabra *inspirar* no es retórica. Existen muchas maneras de enfocar la política pública que van desde la regulación rígida, obligatoria y burocrática (el *command & control* de la política ambiental tradicional) al *laissez faire* del no menos tradicional libremercado a ultranza. Ambos polos siguen siendo imanes ideológicos que conforman visiones excluyentes entre nuestros políticos y decisores. No obstante, constituye un *impasse* importante si la protección del medio ambiente es concebida como un deber del Estado, y nada más que de él, ya que en un marco cada vez con mayor libertad económica es fundamental el aporte de todos.

En consecuencia, el hecho dominante es que en la actualidad es imposible concebir un desarrollo de signo sostenible y que imbrique adecuadamente las preocupaciones económicas y financieras con las socio-laborales y las ambientales, sin comprometer profundamente a los sectores productivos, en particular los privados. De ahí que se hable con frecuencia de «regulación inteligente». Los presupuestos públicos se han visto cada vez más reducidos y sus respuestas a las inquietudes ciudadanas han ido pasando desde las amplias acciones de construcción institucional y jurídica (predominantes en las décadas de los setenta y ochenta), que desembocaron en la aplicación de instrumentos de gestión, hasta una visión cortoplacista del deber gubernamental, tendente a enfrentar sólo problemas de coyuntura, muchos de ellos empujados por una prensa guiada por el sensacionalismo.

En este contexto, donde la responsabilidad por el medio ambiente recae en un Estado subsidiario, que maneja pocos recursos y deja muchas de las que fueron sus atribuciones normales o típicas, el sector privado adquiere un rol esencial. En gran medida, lo que allí se haga será decisivo para los avances del conjunto de la sociedad en materia de un desarrollo más respetuoso con los equilibrios ecología/economía. Tanto por el apoyo que presta a la economía nacional en la provisión de bienes y servicios, como por su calidad de exportador en mercados cada vez más globalizados, el sector privado es un actor imprescindible para que nuestros países latinoamericanos superen su situación de retraso y marginalidad. Al menos así lo entienden la mayoría de las naciones de la región, que claman por un sector empresarial privado dinámico, innovador, competitivo y moderno.

Para que haya una acción nacional orientada al desarrollo sostenible, éste tiene que arraigarse fundamentalmente en la empresa, en una sociedad de emprendedores. Aunque no sólo ahí; seguramente existan otras instancias con tareas y compromisos ineludibles. Pero no cabe duda de que un sector privado

impregnado del concepto y la práctica de la sostenibilidad –la económica, la social y la ambiental– es clave en tal proceso.

En este trabajo, concebido como guía para orientar la acción, se presentan las principales estrategias vigentes para impulsar un desarrollo sostenible en la empresa, en particular en la PYME. La ecoeficiencia, la responsabilidad social empresarial y la contabilidad ambiental en la empresa son presentadas en sus bases conceptuales e instrumentales, dando a conocer algunos lineamientos prácticos. Enseguida se presenta y analiza el instrumento de gestión conocido como acuerdo voluntario, y se discute en sus particularidades a nivel local. Finalmente, se reflexiona acerca de cómo se pueden generar estrategias público-privadas en el marco de un proceso de desarrollo sostenible a nivel local, con el apoyo de las empresas instaladas en un municipio.

Desarrollo sostenible en la empresa

El concepto de desarrollo sostenible ha sido materia de polémica desde que fue acuñado por la Comisión Brundtland en su libro *Nuestro Futuro Común* (1989) y adoptado como un paradigma mundial. Hay estudios que se han dedicado a recopilar definiciones y a mostrar contradicciones que han existido por décadas. Éstas no son más que el reflejo de intereses y preocupaciones diferentes, desde los puntos de vista conservacionista y empresarial.¹

Sin embargo, el desarrollo sostenible en la empresa se ha ido consolidando como un paradigma reconocido y aceptado, de manera bastante unánime. Aun a costa de simplificar, la consideración aislada del tema ambiental es, para la empresa, el peor modo de abordarlo, ya que, en la mayor parte de los casos, significa un coste que debe ser asumido para cumplir con un requisito. Muchas veces, esto se implementa cuando la empresa tiene que enfrentarse a una emergencia y carece de opciones si desea seguir operando. Peor aún, en un contexto de débil aplicación de las regulaciones por parte de la autoridad, la corrupción o el incumplimiento suelen ser soluciones más costo-efectivas en términos financieros, pero con las consecuencias que corresponden al momento que se transita por fuera de los cauces legales.

Para la empresa, la forma más adecuada y racional de acuerdo a sus cánones –coste-efectiva, en un sentido amplio– es plantearse una estrategia de desarrollo sostenible que aúne los elementos ambientales, económicos, laborales y tecnológicos, y que permita actuar lo más coordinadamente posible en este campo. Aun a riesgo de simplificar, una estrategia global se puede resumir de la manera que mostramos a continuación (más adelante analizaremos sus componentes específicos).

1. Para una visión del estado actual del proceso, véase Dalal-Clayton y Bass (2002).

Estrategia de desarrollo sostenible en la empresa:

- En lo ambiental: Sistema de Gestión Ambiental (SGA).
- En lo económico: Ecoeficiencia.
- En lo social: Responsabilidad social empresarial.
- En lo tecnológico: Producción más limpia.

Puede parecer demasiado sencillo planteado así, pero la verdad es que se requiere un intenso esfuerzo de planteamiento y gestión empresarial para llevar adelante los elementos de una estrategia como la señalada. Antes de ahondar en estos temas, echaremos una mirada somera al contexto.

Contexto nacional e internacional

Marco regulador de las políticas públicas

Para el caso chileno, el marco regulador es suficientemente conocido y la mayoría de los análisis coincide en que, siendo conceptualmente adecuado, su aplicación conlleva una serie de deficiencias que explican diversos conflictos suscitados en los últimos años. Muchos de ellos tienen que ver con temas no resueltos en el país, desde principios de política no aplicados hasta regulaciones incumplidas por falta de capacidad fiscalizadora, pasando por influencia de los poderes fácticos (*lobbying*), carencia de capacidad técnica o prescindir de las opiniones ciudadanas.

La Ley N.º 19.300 de Bases del Medio Ambiente y sus reglamentos, más los marcos jurídicos sectoriales y municipales que proveen la mayor parte de la capacidad técnica, así como los servicios de control y fiscalización, son los elementos que las empresas deben tener en cuenta para operar y orientar sus inversiones.²

Sin embargo, por encima del contexto jurídico y procedimental –aplicado en su totalidad o no–, lo que se requiere es que la institucionalidad configure un clima que conduzca a las empresas a cumplir con las regulaciones y a invertir para ello, cuando sea necesario, sabiendo que así contribuyen al objetivo superior de impulsar el crecimiento económico y consolidar la estabilidad del proceso. Se trata de lograr un compromiso real con el desarrollo económico y social, en el marco de condiciones efectivas para la realización de negocios legítimos y válidos.

2. Un buen resumen se halla en el texto de Daud, en Gross (ed.) (2005). Véase también Leal (2003a).

La mencionada Ley de Bases del Medio Ambiente provee un marco para la gestión ambiental en los procesos productivos. Es un conjunto de regulaciones e instrumentos que, por ahora, establece las condiciones de operación en materia de normativa de emisión y de calidad (incompletas), de impacto ambiental de inversiones (SEIA), de generación de residuos y de procesos de participación ciudadana. La CONAMA a nivel nacional y las COREMAS a nivel regional son las encargadas de avanzar en el desarrollo de las regulaciones y de garantizar el cumplimiento de la ley.

El nivel local está pobremente representado en la estructura jurídico-institucional del país. Esto se ha convertido en un tema de serio debate que no es el caso abordar aquí, aunque está presente en todo lo que estamos planteando. De hecho, una de las grandes carencias de la gestión ambiental en Chile es que prácticamente no toma en cuenta el nivel local o municipal. Estamos funcionando con el apretado corsé de herramientas de carácter nacional y su expresión regional, que no permiten flexibilidad para que los gobiernos municipales creen formas novedosas o imaginativas para lidiar con los problemas ambientales. En muchos casos, se debe confiar en las fiscalizaciones de organismos sectoriales, que hacen lo que está a su alcance con los pocos recursos con los que cuentan. Hay instrumentos nuevos que pueden ser aplicados, como los acuerdos voluntarios, los sistemas de asociatividad entre grandes empresas y PYME, los incentivos económicos de aplicación territorial, los parques industriales ecoeficientes, los premios por conducta ambiental y otros. Los residuos domésticos, por ejemplo, son un tema de cooperación entre municipios, pero ha costado muchísimo echar adelante mecanismos factibles.³

Nivel internacional

En este restringido espacio, no podemos profundizar en este tema, no obstante subyace en el corazón mismo de la actual predisposición empresarial. El contexto internacional ha adquirido una relevancia fundamental porque es uno de los factores clave de la competitividad empresarial y el posicionamiento en los mercados globalizados, sin olvidar, claro, la temática ambiental a nivel planetario, expresada sobre todo en la inquietud mundial por el cambio climático. Los tratados de libre comercio; los grandes acuerdos internacionales (como las Metas del Milenio); los acuerdos y tratados temáticos referentes a residuos peligrosos, protección de la biodiversidad y especies en peligro establecen compromisos del país que es necesario honrar. Finalmente, los mercados de muchos productos incorporan requisitos que hay que cumplir para poder entrar

3. Ver, por ejemplo, el artículo de Leal en Gross, *op. cit.*

a competir en ellos. Es un marco ineludible en la acción empresarial para un país como Chile, que se caracteriza por su gran apertura a la globalización.

Ecoeficiencia

La ecoeficiencia puede ser considerada un paradigma, es decir, una manera de ver el mundo con el fin de entenderlo y transformarlo. Su objetivo es plasmar una mentalidad: el empresario ecoeficiente. Un empresario que es eficiente, como lo exige la búsqueda de rentabilidad del negocio, y a la vez con conciencia de su inserción territorial, de la calidad ambiental y del bienestar de la población.

Es una estrategia empresarial privada, cuyo mayor interés radica en que constituye una forma de apoyo a la política pública ambiental, que en nuestros países adolece con frecuencia de falta de recursos y de poca capacidad técnica. En este marco, cabe recalcar que la ecoeficiencia se caracteriza por provenir, en tanto estrategia, del propio sector productivo privado, de modo que es una respuesta internalizada a los problemas ambientales, una búsqueda de soluciones que sean compatibles con el objetivo primordial que es producir bienes y servicios.⁴

La ecoeficiencia se apoya en dos pilares:

- a) Evitar, o al menos reducir, la sobreexplotación de los recursos naturales (lograr un uso más sostenible de ellos).
- b) Eliminar, o al menos disminuir, la contaminación asociada a los procesos productivos.

Esto significa que no es sólo cuestión de lidiar, desde la empresa, con los problemas que derivan de la contaminación: la generación de emisiones gaseosas, efluentes líquidos, residuos sólidos o ruidos molestos, fundamentalmente, sino que también es un problema del uso racional de los recursos naturales utilizados para el desarrollo de actividades, sean renovables (agroindustria, industria forestal) como no renovables (minería, energía) o ambas (industria manufacturera o turismo).

Lo anterior da origen a un lema empresarial que se puede tomar como la frase clave para definir la ecoeficiencia: «Producir más con menos».

Pero, ¿menos qué? Menos *materias primas* (sobre todo recursos naturales escasos); menos *energía*; menos *agua* (sobre todo cuando es escasa), y menos *emisiones, efluentes y residuos*.

4. Para más detalles del concepto y ejemplos latinoamericanos, ver Leal (2005).

Esta definición permite entender con mayor claridad la fuerza de la dimensión económica en un enfoque de ecoeficiencia. La generación de productos con valor o de subproductos con valor positivo o sin él, o con valor potencial, o con valor negativo (contaminación) forman parte, para el empresario ecoeficiente, de una misma ecuación que se debe resolver. Ya no juega solamente con *inputs* y productos, sino que también incorpora los subproductos a su ciclo operacional.

De ahí el sentido que tiene la ecoeficiencia como estrategia. Las empresas deben adoptar estrategias de ecoeficiencia más allá de objetivos y soluciones puntuales. No deben quedarse en soluciones que funcionan entre las cuatro paredes de la usina, la bodega, la tienda o el terminal de carga. Ello tiene que trascender a la comunidad, para que las personas diferencien los productos de la empresa ecoeficiente. Los consumidores, por su parte, deben ser conscientes de su capacidad de elección y de sus necesidades reales para que, mediante su actitud, contribuyan también a dicho objetivo de ecoeficiencia.

Lograr un uso eficiente de los recursos implica buscar un perfeccionamiento de las prácticas operativas, tales como minimizar el consumo de materias primas y energía, minimizar la generación de residuos y efluentes y estimular el reciclaje de los desechos generados. Cabe destacar también la ventaja de la creación de una línea de base para el diseño de políticas públicas que combine principios de desarrollo productivo con sostenibilidad, y que debería ir acompañada de un reforzamiento de la voluntad por avanzar en la investigación y el desarrollo de tecnologías limpias.⁵

Indicadores de ecoeficiencia

Un aspecto fundamental en este esfuerzo en pro de la ecoeficiencia es la necesidad de establecer formas objetivas de comparación de los avances en empresas, sectores o regiones. La ecoeficiencia debe ser medida y evaluada. En virtud de ello se requiere establecer indicadores cuantitativos para reflejar las presiones del desarrollo económico sobre el medio ambiente. Debe haber un trabajo de diseño de indicadores de desempeño que ayude a identificar y cuantificar los vínculos entre el desarrollo sostenible y la gestión empresarial; que den nota de los avances en la sostenibilidad en sus dimensiones económica, social y ambiental, y que permita además un mayor conocimiento de los procesos en curso (correspondencia entre la estrategia empresarial y las políticas sectoriales).

5. En relación con las nuevas oportunidades de negocios en el tema ambiental, véase Leal (2003b).

Para ello existe una fórmula de la ecoeficiencia que es sencilla, un cociente entre Valor del producto o servicio y Variable ambiental. El numerador de la fórmula, el Valor del producto o servicio, puede estar representado por la cantidad de bienes o servicios producidos o las ventas netas. Por su parte, el denominador de la fórmula, la Variable ambiental, puede abarcar aspectos como materias primas, residuos, agua, volumen y tipo de aguas residuales, uso de energía eléctrica y combustibles fósiles y emisiones a la atmósfera. En muchos casos, la fórmula se utiliza de manera invertida, todo depende de las metas que se deseen cumplir y que deban ser medidas por los indicadores de ecoeficiencia.

Herramientas de gestión para la ecoeficiencia

Existen diversas categorías de herramientas de gestión en la empresa que pueden ser útiles para avanzar en la línea de la ecoeficiencia. A continuación se mencionan algunas de mayor aplicación.

a) Herramientas para la minimización:

- *Diagnósticos ambientales de búsqueda de oportunidades en la minimización.* Orientados a «producir más con menos». Estos diagnósticos no implican aplicaciones inmediatas y pueden dar pistas para inversiones de futuro, pero al menos quedan identificadas las oportunidades.
- *Planes de minimización de residuos y emisiones.* Se trata de poner por delante el concepto de minimización, entendiendo que no se busca solamente cumplir con la regulación, evitar la multa o el cierre, o aplacar los reclamos de los vecinos. Siempre existen posibilidades de reducir la contaminación, por pequeño que sea el aporte. Es en este plano donde se dan, sin embargo, los mayores resultados en materia de ecoeficiencia.
- *Eficiencia energética.* Está en la línea de lo anterior, aunque se trata de un instrumento que posee, en muchos casos, más opciones de transformación de procesos y, sobre todo, el apoyo de la política pública.⁶ Las opciones de acción al interior de las unidades productivas son múltiples y los resultados están ampliamente comprobados en muchos sectores (edificios, industria metalúrgica, comercio, etc.).
- *Medidas de ahorro de agua.* El agua es un insumo fundamental en diversos procesos productivos (agroindustria, textiles, minería). En múltiples casos, la operación completa se ve afectada por las formas de

6. Véase, por ejemplo, Borregaard (2006).

empleo de este recurso (materia prima, refrigeración, lavado, crianza). No es sólo un problema de lo que se saca del medio o devuelve a él, sino que también existen amplias posibilidades de reutilización y ahorro.

b) Herramientas de economía de empresas

- *Contabilidad ambiental*. Es un instrumento fundamental si se desea medir la ecoeficiencia y construir indicadores para realizar comparaciones significativas entre empresas, procesos, localidades, etc. Más adelante se dan algunos detalles de este instrumento.
- *Valorización económica de recursos naturales y subproductos*. Estos ejercicios pueden ser importantes con el objeto de revisar costes de producción y diseño de productos, pruebas de nuevos materiales, evaluación de proyectos e investigación aplicada, entre otros.
- *Marketing ecológico*. A fin de aprovechar aún mejor la implementación de acciones como las señaladas en los puntos precedentes, es recomendable ir a la búsqueda de mercados en los cuales el tema ambiental es relevante, sea por la calidad articular de los bienes o servicios ofrecidos, como por las condiciones en que se desarrollan los procesos productivos, dependiendo, por cierto, de los requisitos específicos provenientes de los distintos mercados de tipo «verde» (agricultura orgánica, mercados éticos, econichos, etc.). Hay aquí también un gran espacio para la innovación con criterios ambientales o ecológicos.
- *Compras verdes*. Una política de compras de *inputs*, partes o piezas con criterios que privilegian la protección ambiental, es una forma en que la empresa puede contribuir al desarrollo sostenible más allá de los confines de la compañía. No es necesario que esto abarque a todas las compras, se puede comenzar por aquéllas donde hay experiencia internacional (papel, equipos electrónicos, electrodomésticos, refrigeradores, embalajes, etc.).

c) Gestión ambiental en la empresa:

- *Sistemas de gestión ambiental (SGA)*. No cabe duda de que la norma internacional ISO 14.001 de gestión ambiental es la más popularizada en cuanto a instrumento voluntario. Su instalación significa cambios importantes en una empresa que acomete el esfuerzo por certificarse, lo que implica el establecimiento de compromisos que deben ser cumplidos en ciertos plazos. En general, ello trae consigo inversiones en equipamiento, contratación de personal especializado, creación de unidades dentro de la compañía, etc. Otros SGA existentes, muchos de ellos sectoriales, cumplen funciones semejantes.

- *Auditorías ambientales*. Ligadas o no a las anteriores, las auditorías, como formas sistemáticas y formales de análisis, control y evaluación del comportamiento ambiental de una empresa, son un instrumento de uso muy expandido y las empresas deben estar en condiciones de responder a ellas. De ahí que el establecimiento de algún procedimiento interno de auditoría (como se ha hecho tradicionalmente con el control de calidad, la seguridad laboral o el control de riesgos) sea altamente conveniente.
- *Análisis del ciclo de vida (ACV)*. En muchos procesos es una necesidad, sobre todo cuando hay importantes flujos físicos de *inputs*, productos intermedios y bienes finales, este tipo de análisis que identifica y mide todos los pasos de un proceso y da información relevante para apoyar una acción de ecoeficiencia. Toda la gestión de riesgos se ve apoyada por este tipo de estudios.
- *Ecoetiquetado*. Muchas veces, las exigencias de etiquetas o sellos «ambientales» en algunos mercados están ligadas al cumplimiento de metas de los SGA. En general, responden a la necesidad de informar a los consumidores acerca de la calidad de los productos, pudiendo referirse a temas como los daños a la salud y la protección del medio ambiente, entre otros.
- *Investigación y desarrollo*. Las carencias que en esta materia afectan a muchos países latinoamericanos tienen mucho que ver con la falta de soluciones locales, coste-efectivas y técnicamente eficaces, para resolver o mitigar determinados problemas de degradación ambiental. No cabe duda de que las empresas que se proyectan, bien a los mercados internacionales, bien a mercados exigentes, son las que deben contar con instancias de investigación en nuevas soluciones y desarrollo de productos coherentes con las exigencias ambientales del momento.

d) Responsabilidad social empresarial

- *Comunicación ambiental*. Una manera eficaz de mantener a raya y de anular muchos conflictos ambientales, entre la empresa y la comunidad especialmente, es desarrollar una adecuada política de comunicaciones. Esto ayuda a la empresa a mantener una imagen positiva entre el vecindario o los usuarios o consumidores, lo cual puede tener consecuencias desde el punto de vista económico. De ahí que sea posible plantear que por este lado también se da una contribución a la ecoeficiencia.
- *Educación y capacitación*. Todo lo que la empresa ecoeficiente pueda hacer en materia de educación y capacitación de su personal, pero también del resto de la comunidad ligada directa o indirectamente a ella, redundará en una mejor eficacia de sus actividades. Se trata de una de las inversiones más importantes para la empresa, ya que muchas inicia-

tivas como la implementación de programas de eficiencia energética o la política de compras sustentables, por ejemplo, dependen de ejecutivos y trabajadores capacitados para entender tales procesos.

- *Responsabilidad social*. Puede contribuir también a la ecoeficiencia en la medida que sus compromisos van creando una imagen empresarial que atrae a los consumidores y facilita las relaciones con la autoridad. El tema se trata más adelante con mayor detalle.

Estrategia de ecoeficiencia

A título de ilustración, en las propuestas que siguen se dan algunas señales de cómo abordar una estrategia de ecoeficiencia en una empresa. Por cierto, hay maneras distintas de enfocarlo y los casos particulares (según tamaño, localización, tipo de materiales, etc.) serán los más decisivos.

El segundo caso, complementario del primero, contempla una de las medidas operativas, la *eficiencia energética*, donde se puede a su vez llevar a cabo un conjunto de acciones como las que se mencionan posteriormente.

Medidas operativas para la ecoeficiencia en una empresa de muebles:

- *Ecodiseño de productos*: desarrollar una oferta de estilos adaptados a los materiales que se utilizan, con énfasis en los gustos locales.
- *Buenas prácticas productivas*: adoptar las más adecuadas a los materiales.
- *Reingeniería de procesos*: apuntar al cumplimiento de la normativa ambiental vigente.
- *Adopción de producción limpia*: participar en un acuerdo de producción limpia en el sector y establecer metas factibles para la empresa.
- *Uso de mejores tecnologías disponibles*: estudiar con los técnicos las opciones para el tipo de proceso, los materiales, la localización, etc.
- *Tratamiento y valorización de emisiones*: no restringir la gestión empresarial a los productos sino también a los subproductos.
- *Reciclaje y reutilización de residuos sólidos*: ramas, aserrines, restos diversos.
- *Eficiencia energética*: desarrollo de un plan que contemple ahorros y la posibilidad de usar energías alternativas.
- *Transporte y embalaje sustentable*: desarrollo de una política interna.
- *Contabilidad* de los gastos ambientales para medir la ecoeficiencia.

Medida operativa.

Eficiencia energética:

- Programa País de Eficiencia Energética: insertarse en el programa.
- FAT EE (instrumento CORFO): buscar aplicar para obtener recursos para aplicación del programa de EE de la empresa.
- Acuerdos público-privados: formar parte de un acuerdo de producción limpia para el sector.
- Productividad: buscar mejoras como criterio básico del programa EE y medirlas.
- Alumbrado y luminarias: uso de mejores tecnologías disponibles.
- Control de horarios en función de tarifas.
- Cumplimiento de restricciones ambientales.
- Aplicación del principio «Quién paga, apaga».
- Compra de equipos y accesorios con criterios de EE.
- Información transparente: en el interior de la empresa y con la comunidad.

Responsabilidad social empresarial

Desde la cumbre de Río de Janeiro que tuvo lugar en 1992, el sector privado había estado tomando un rol cada vez más activo en lo que respecta a involucrarse en la protección del medio ambiente. Entre las múltiples razones para ello, cabe destacar la institucionalización del tema ambiental como política pública, las condiciones que esto ha significado para el funcionamiento de los mercados, los temores frente a las amenazas al medio ambiente global y la creciente presión ciudadana por calidad ambiental. El enfoque fue entonces: existe una responsabilidad de la empresa ante la sociedad para contribuir positivamente a la mejora del medio ambiente. El nuevo concepto de desarrollo sostenible fue el marco en que se insertó esta tendencia.⁷

De ahí que a la cumbre de Johannesburgo en el 2002 se llegara a una definición de Responsabilidad social empresarial: «Desarrollo de las actividades de la empresa asumiendo la responsabilidad por los impactos que genera, creando con ello valor tanto para sus accionistas como para la sociedad a través del empleo de buenas prácticas». Dicha definición fue enriquecida por el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible, que planteó en el 2002: «Contribución de la empresa al desarrollo económico sostenible a través de la colaboración con distintos actores (empleados, comunidad local, etc.) para mejorar la calidad de vida».

7. Para un mayor desarrollo de estos temas, véase Núñez (2003).

Aunque básicamente coincidentes, se observan distintos énfasis en estas definiciones. Con la primera se busca dar impulso a prácticas empresariales abiertas y transparentes, basadas en valores éticos, y respeto a los actores involucrados. En la segunda, se promueve una gestión de negocios que cumpla y sobrepase las expectativas éticas, legales, comerciales y públicas que tiene la sociedad frente a una empresa.

De ahí que desde Johannesburgo todo el debate se haya centrado en dos vías. Por una parte, la adopción de marcos reguladores de las prácticas socialmente responsables de las empresas. Esto implica algún grado de obligatoriedad, lo cual ha sido promovido sobre todo por las ONG ambientalistas y de consumidores. Por otro lado, la corriente que se inclina por la adopción voluntaria, por parte de las empresas, de las mejores prácticas y el desarrollo de acuerdos concertados. En esta línea se hallan las empresas y la propuesta de un mecanismo internacional, el Pacto Global, por parte de Naciones Unidas.

¿Cuáles son las causas por las que existen estos enfoques tan dispares y qué consecuencias tiene tal situación? La más importante se relaciona con la discusión, actualmente en curso, para la implementación de una norma internacional de responsabilidad social, la ISO 26.000. Los elementos centrales del debate se pueden resumir en los siguientes:

- Opción entre *normas obligatorias* y *compromisos voluntarios*.
- Desconfianza social respecto al poder corporativo.
- Desconfianza empresarial referente a la intervención pública.

¿Cómo realzar la RSE en la empresa? Sigue siendo ésta una pregunta válida, cualquiera que sea el contexto en el cual se dará el desarrollo de esta norma internacional u otro mecanismo que formalice la RSE. Desde el sector público (nacional, regional o local), las organizaciones empresariales y las propias empresas, las ONG o la comunidad misma, es posible avanzar en tareas tales como las que se indican a continuación.

Fomento de la responsabilidad social empresarial:

- Estimular a la industria para que mejore su desempeño ambiental y social a través de iniciativas voluntarias (SGA, códigos de conducta, certificaciones, premios, etc.).
- Incitar el diálogo entre las empresas y las comunidades, y de éstas con otros actores (*stakeholders*) o grupos interesados.
- Impulsar a las instituciones financieras para que incorporen consideraciones de desarrollo sostenible en sus procesos de toma de decisiones.
- Desarrollar acciones e iniciativas en los lugares de trabajo, incluyendo entrenamiento y programas de educación.

Es importante señalar que la responsabilidad social empresarial cuenta con variados ámbitos de acción, todos ellos muy ligados al enfoque de desarrollo sostenible, tal como lo hemos mencionado antes. Pero hay una diferencia importante en relación con un concepto, como la ecoeficiencia, y esta diferencia es que la RSE apunta a un alcance mucho mayor, ya que tiene que ver con la inserción de la empresa en el contexto territorial y social donde se ubica. Por lo tanto, es una proyección hacia el exterior de la forma en que hace las cosas. Estos ámbitos de acción son los siguientes:

- Respeto a los derechos humanos.
- Respeto a los derechos laborales.
- Protección del medio ambiente.
- Gobernabilidad corporativa.
- Transparencia en la información.

Cabe una aclaración en el punto «Gobernabilidad corporativa», ya que allí se engloba un concepto esencial que tiene relación con la solidez ética de la empresa y con su rechazo a toda forma de corrupción, lo que debe estar en pleno conocimiento de los propietarios (o los accionistas si se trata de una sociedad anónima). La gobernabilidad corporativa aspira a hacer de las empresas una entidad confiable para la ciudadanía y leal con sus trabajadores y dueños. Se trata de un tema de ética. Ética en los negocios significa el establecimiento de valores y principios compartidos por accionistas, ejecutivos y trabajadores, así como de valores y principios compartidos por grupos de la comunidad vinculados a la empresa.

Es oportuno mencionar otro punto de carácter conceptual. Se trata de la *filantropía*. La RSE ha sido tradicionalmente considerada como una actividad filantrópica de las empresas, y quedan remanentes de esa ideología. En el fondo, constituye una muestra de buena voluntad de parte de las compañías respecto de sus trabajadores, vecinos y el medio ambiente. Algo que va más allá del cumplimiento de la ley, pero que se hace como una forma de exhibir una actitud positiva; la empresa hace obras y no se ve a sí misma como un enemigo de la sociedad. La RSE es un concepto más amplio que la filantropía, porque se enmarca dentro del desarrollo sostenible. Busca, a la par que el beneficio económico, mejorar la imagen de la empresa e integrarse más solidariamente con la comunidad, pero en el marco de compromisos asumidos, no como favores concedidos.

La RSE afecta de manera profunda a la toma de decisiones. Debe formar parte de una política de empresa, de su gobierno corporativo. Todo esto implica un fuerte esfuerzo por imponer como criterio la rendición de cuentas (*accountability*), que asegura transparencia en la operación técnica y financiera, además del cumplimiento de las normativas, en particular, las laborales y ambientales.

Tal como existen esfuerzos en los sistemas de gestión ambiental y en la aplicación de la ecoeficiencia que abarcan el ciclo completo del producto (cadenas globales de valor, desde proveedores a consumidores finales; identificación de eslabones; fomento de mejoras en procesos productivos; incentivo a la innovación; sistemas de monitoreo), también hay instancias de la RSE que requieren ocuparse de dicho ciclo. Especialmente, en el cumplimiento del marco regulatorio: disposiciones obligatorias (sobre todo transparencia de información), el respeto a los compromisos de las iniciativas voluntarias y la generación de confianza.

Lo mismo vale para el contexto internacional, como los acuerdos o tratados de libre comercio. Son, sin duda, un marco para el desarrollo de oportunidades de negocios, pero también suponen diversos requerimientos de buenas prácticas en las empresas beneficiarias. Definen un precedente respecto a comportamientos y, en muchos casos, contemplan mecanismos de participación de la ciudadanía. Los factores que empujan a la RSE en el sector privado son:

- La economía global: exigencias de los mercados.
- Los altos niveles de competitividad entre las empresas.
- Dimensión ética de los negocios.
- Demanda por mayor solidaridad.
- Gobernabilidad corporativa.
- Buenas prácticas empresariales.
- Transparencia de la información.

Por otra parte, es necesario monitorear los avances en la RSE de la empresa. Para ello deben construirse indicadores de RSE. Existe consenso en la necesidad de tales indicadores, pero están aún poco desarrollados. Se conocen los de la OCDE y los índices bursátiles, que se le aproximan, que son utilizados en muchos países. Temas que consideran: el cumplimiento de la legislación por parte de las compañías (sobre todo laboral y ambiental), el adecuado comportamiento en relación a la protección del medio ambiente local (en su país y fuera de él), la entrega de información financiera fidedigna, la información veraz para los consumidores referente a la gestión y calidad de procesos y productos. También, y de manera especial, el respeto a los derechos humanos y el cuidado de las condiciones laborales de los trabajadores, en particular de inmigrantes e indígenas.

La construcción de indicadores de RSE requiere de un levantamiento de información mediante encuestas o cuestionarios en los que participan no solamente las compañías, sino también distintos grupos de la sociedad. Dichos sondeos de opinión permiten identificar el mayor interés de las empresas en el tema y cómo éste se ve potenciado por una actitud más pro-activa de los gobiernos, los consumidores y la sociedad civil.

Finalmente, cabe mencionar someramente una de las más importantes iniciativas internacionales de RSE: el Pacto Global (*Global Compact*) de Naciones Unidas, que establece normativas tentativas de las responsabilidades de las corporaciones transnacionales y otras empresas. El Pacto Global tiene 10 principios a los cuales se comprometen las empresas que quieren participar voluntariamente de esta iniciativa, y así hacerse acreedoras de utilizar su pertenencia como factor de promoción de su actividad. Estos principios son:

- 1) Promover y respetar los derechos humanos.
- 2) Asegurarse de que en sus propias compañías no haya abusos de los derechos humanos.
- 3) Apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento de las negociaciones colectivas.
- 4) Apoyar la eliminación del trabajo forzado.
- 5) Impulsar la abolición del trabajo en menores de edad.
- 6) Eliminar las formas de discriminación en el empleo.
- 7) Favorecer la adopción del enfoque precautorio.
- 8) Fomentar la responsabilidad ambiental.
- 9) Fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías no contaminantes.
- 10) Impulsar prácticas anticorrupción.

La instalación de una política de RSE en una empresa comporta desafíos, y se requiere una voluntad clara por parte de los ejecutivos para lograr avances. Entre tales desafíos se pueden señalar:

- Definición de una línea de base para establecer metas de RSE y un conjunto de indicadores (cuantitativos, de preferencia) para medir los avances y realizar informes.
- Adoptar mecanismos de monitoreo, evaluación y verificación de prácticas ambientales y sociales en el interior de la empresa.
- Desarrollar una metodología contable (valoración de pasivos) que permita registrar y suministrar información periódica veraz a los entes fiscalizadores, a los inversionistas, al mercado y a la ciudadanía.
- Incluir criterios ambientales en la estructura de toma de decisiones de la empresa.
- Construir y promover una cultura de RSE a todos los niveles en la empresa.

Para concluir, es posible afirmar que, al margen de los esfuerzos que puedan hacer los empresarios o ejecutivos con conciencia ambiental, está claro que las exigencias de los mercados demandan actitudes más proactivas por parte de empresas y gobiernos. Aparece el desafío de cultura empresarial socialmente responsable que penetre las estructuras sociales. Pero esto va más

allá de la empresa individual y se extiende a la integración de cadenas de valor bajo criterios de responsabilidad social (desde GE y ET hasta PYMES).

Por otra parte, no hay que desconocer que el papel de la regulación es clave para garantizar el buen desempeño de parte de las empresas. Hay una disyuntiva entre esfuerzo voluntario *versus* obligatorio que puede dar origen a esfuerzos conjuntos, lo que implica reforzar la combinación de conocimiento técnico (estándares mínimos), económico (cuantificación) y legal (cumplimiento) para determinar el ámbito apropiado de realización de informes dentro de las empresas.

Dos instrumentos para un desarrollo sostenible en la empresa

Contabilidad ambiental

Como se ha mencionado antes, la contabilidad ambiental (CA) en la empresa es básica para construir indicadores de sostenibilidad y medir las mejoras cuando ha habido la decisión de embarcarse en prácticas de gestión ambiental, o más aún, en una estrategia de desarrollo sostenible. La CA es para esto una herramienta necesaria. Está basada en metodologías contables. Busca identificar las distintas partidas y transacciones relacionadas con el medio ambiente y para ello usa la información disponible en los estados financieros. Persigue también identificar los rubros o dominios hacia donde van dirigidos los desembolsos. Se ocupa igualmente de los ingresos directos generados por el tema o «ahorro ambiental» (una estrategia de reciclaje o de eficiencia energética, por ejemplo).

¿Por qué es de interés de las empresas desarrollar una contabilidad ambiental? Es un esfuerzo que, aparte de lo señalado arriba, puede contribuir a un aprendizaje respecto al medio ambiente, en la medida que hace posible traducir los problemas en términos contables, numéricos. Puede dar paso así a la generación de propuestas de mejoras en procesos y métodos de producción, así como a la identificación de áreas donde se requieren cambios y evaluar la responsabilidad frente al entorno y la comunidad afectada. En este último sentido es una ayuda a la resolución de conflictos empresa-sociedad.

Los desafíos de la CA en la empresa son diversos. Se hallan primero que nada en la clasificación adecuada de las partidas contables relacionadas con el medio ambiente. Sabemos que el tema a menudo es difícil de precisar, hay confusión sobre definiciones. Se cuenta con una reducida o deficiente disponibilidad de información. Más aún, se debe lidiar con la carencia de normas contables específicas para el tema ambiental.

Los objetivos de la contabilidad de los desembolsos ambientales se pueden sintetizar así:

- Medir (contablemente) lo que las empresas están haciendo en términos de mejoras ambientales de procesos.
- Estimar el coste del cumplimiento de las regulaciones nacionales e internacionales.
- Reflejar la prioridad asignada al tema ambiental (nivel de gastos).
- Medir la progresión de la ecoeficiencia (indicadores).

Aun cuando siempre es posible hacer adaptaciones, dependiendo del caso, la clasificación de los gastos ambientales de las empresas puede hacerse del siguiente modo.

Clasificación de gastos ambientales:

Gastos corrientes

- Gastos corrientes «internos»:
 - Energía
 - Mantenimiento de equipos y materiales
 - Personal propio
 - Depreciación del capital fijo destinado a protección ambiental
- Gastos corrientes «externos»:
 - Servicios de protección ambiental
 - Recolección de desechos
 - Plantas de tratamiento (contratos)
 - Consultorías
 - Otros servicios de protección ambiental

Gastos de capital

- Instalaciones
- Equipos
- Inversiones financieras

Cabe mencionar que en todas las rúbricas, tanto de «Gastos corrientes» como de «Gastos de capital», siempre nos estamos refiriendo a los recursos destinados exclusivamente al tema ambiental, si bien es posible que en muchos casos la discriminación entre lo que es ambiental y lo que no lo es puede ser materia de controversia. En una situación como ésta, hay que actuar con un criterio *ad hoc*, dependiendo del problema.

En la medida en que se justifique, el sistema de CA en la empresa se puede ir enriqueciendo para considerar más adecuadamente cierto tipo de costes, por ejemplo, cuentas de pasivo (pagos futuros de descontaminación, reservas para accidentes) o cuentas de ingresos (donaciones, incentivos, subsidios).

Existe una metodología internacional, la CEPA 2000, «Classification of Environmental Protection Activities and Expenditures», que está siendo usada en un número creciente de países para diferenciar los gastos ambientales. Su conveniencia radica en que es adaptable a los requisitos de la regulación o a las

necesidades de la empresa. Un resumen de sus ítems genéricos se puede ver en el anexo al final del trabajo.

Hay diversas ventajas importantes de la contabilidad ambiental en la empresa que se pueden señalar:

- Permite la mejor integración del tema ambiental en la toma de decisiones, especialmente en la medida que entrega números.
- Apoya la formulación de estrategias y el diseño de productos.
- Permite un efectivo conocimiento de los costes ambientales en los negocios.
- Refuerza las iniciativas de sostenibilidad, sobre todo en el largo plazo, y en particular si hay uso de recursos naturales en los procesos productivos.

¿Para qué conocer los costes ambientales? El esfuerzo va mucho más allá del mero tema ambiental. Por cierto, interesa saber el monto de ese coste, como el de cualesquiera, en unidades monetarias (\$). Asimismo, importan aspectos como las características de cada coste y su origen específico en el proceso y la cadena productiva. Esto permite un manejo más eficiente de los costes, la definición de los responsables en la organización y, sobre todo, la conciliación de metas ambientales con eficiencia económica (ecoeficiencia). Lo que cuenta finalmente es la incorporación de la variable ambiental en el análisis contable de la empresa.

Se puede concluir que estamos frente a un proceso de aprendizaje y a veces hay que trabajar con definiciones provisorias en función de los objetivos de la inversión o la acción ambiental. En este plano, el avance en aplicar la CA permite una «calibración» de la política ambiental de la empresa. Es conveniente buscar una adaptación a las regulaciones contables nacionales y que las auditorías ambientales provean de información valiosa y documentación de apoyo.

Acuerdos voluntarios

Uno de los instrumentos más empleados en la actualidad para estimular el avance de los países en materia de desarrollo más sostenible es el de los Acuerdos Voluntarios (AV). Por definición, son códigos de conducta, prácticas y compromisos que asumen las empresas para orientar su presencia en los mercados. Se puede decir también que son estímulos de las empresas para conducirse de una manera tal que las beneficie a ellas y a la comunidad. Pero, por otro lado, sirven a los consumidores como señal respecto a si los productos, servicios o actividades de las empresas cumplen con ciertos estándares.

Los AV tienen una particular aplicabilidad como instrumentos de impulso o promoción de un desarrollo más sustentable a nivel local, en el cual pue-

den participar una gama amplia de actores protagonistas del desarrollo local, como empresas, asociaciones gremiales, unidades de vecinos, organizaciones sociales, comunidades étnicas, gobierno municipal, iglesias y centros educativos, entre otros.

Algunos de los rasgos de los AV se pueden sintetizar así:

- Son compromisos *no reguladores*. Esto quiere decir que no responden a exigencias con una base legal «obligatoria», como las normas ambientales, los planes de descontaminación o la evaluación del impacto ambiental de proyectos. Sin embargo, se apoyan en dichas regulaciones o en otras de carácter sectorial. En cualquier caso, son «compromisos» que adquieren algún grado de formalidad. Tal formalidad puede contemplar obligaciones de otra índole, por ejemplo financieras, si el AV ha servido como antecedente para acceder a subsidios, incentivos o créditos blandos. En otras palabras, los AV deben ser aplicados de manera consistente con los marcos regulatorios existentes.
- Son *colectivos*. Es un grupo de individuos, empresas u organizaciones el que se adhiere a ellos. Puede haber casos especiales en que se establece un AV con una empresa, por ejemplo, pero lo más eficaz es actuar con grupos de empresas, territorialmente próximas, de un sector productivo, causantes de un problema social o ambiental específico, o de particular relevancia para el desarrollo local.
- Son diseñados para influenciar, configurar o acotar los comportamientos, sobre todo de las empresas. Esto es lo más importante del AV, ya que se persigue obtener un avance en materia de sostenibilidad que apoye lo que las regulaciones exigen. Y aquí no sólo se establecen responsabilidades para las empresas, sino también para los consumidores y la autoridad local.

La experiencia de muchos países muestra que hay un amplio abanico de aplicaciones de los AV, entre las que se pueden identificar:⁸

- *Protección del medio ambiente* (más allá de la regulación). Esto es particularmente destacable en el caso de Chile, donde hay una carencia importante en lo que se refiere a la acción del municipio en el desarrollo sustentable y la protección ambiental. Ciertos problemas que no pueden ser resueltos por la regulación nacional, y ni siquiera ser abordados a nivel municipal, pueden ser materia de AV específicos, que signifiquen un avance. Igualmente, temas como las compras verdes, la capacitación

8. Véanse los ejemplos de Holanda y Canadá señalados en la bibliografía.

de proveedores en temas ambientales y el patrocinio de eventos son ejemplos de acciones relevantes en esta materia.

- *Generación de empleo local.* Pocas cosas son más críticas en muchos municipios que las dificultades para generar puestos de trabajo para las personas que habitan en aquéllos, en particular grupos desfavorecidos, mujeres y jóvenes. Un AV con las empresas para, por ejemplo, dar preferencia a los desocupados locales, o para generar programas de empleo estacionarios, o para contribuir a planes públicos puede ser de gran utilidad y eficacia.
- *Transparencia en la información.* Es importante que cierto tipo de empresas sea lo más transparente posible en lo que respecta, por ejemplo, a emisiones que puedan ser dañinas para la salud de los vecinos inmediatos o para el territorio. En muchas ocasiones, hay marcos jurídicos que protegen a las empresas en cuanto a la entrega de cierta información, pero un AV puede ser muy útil para evitar conflictos y lograr una convivencia territorial más armónica. Las quejas de la comunidad son un buen índice al respecto.
- *Conducta ética.* El tema es bastante serio, ya que se refiere a los hábitos de coimas, competencia desleal, piratería, etc., a lo cual suelen ser adictas ciertas empresas que funcionan con criterios retrógrados o, a veces, deshonestos. En este ámbito, un espacio de acercamiento es esencial, para ir formando una masa crítica de empresas dispuestas a excluir, como un compromiso formal, la utilización de tales prácticas en su operación. Sin duda, éste puede ser un tema para incluir en un AV más amplio que abarque otros objetivos.
- *Contribución al desarrollo sostenible a nivel local.* Un municipio comprometido con el desarrollo sostenible, una comunidad organizada y con conciencia de sus derechos y de sus deberes con el medio ambiente, un conjunto de empresas que ha preferido transitar por el camino de la ecoeficiencia y la responsabilidad social pueden hacer significativos aportes al proceso de desarrollo sostenible.

Cabe mencionar que la efectividad de los AV no es automática, no está garantizada. No todos los ejemplos que aporta la experiencia internacional son exitosos en sí. Los AV deben responder a una necesidad, demanda, presión o requerimiento por parte de los actores del desarrollo local. Hay que entender que son una manera de buscar una solución a los problemas y que son complejos porque implica movilizar a muchas voluntades con intereses diferentes.⁹

9. Para una visión crítica, véanse los resultados de un seminario de APEC sobre AV en <www.rides.cl>.

Nada de lo anterior quita que el incumplimiento de un AV debe estar sujeto a alguna implicancia legal. Sin embargo, siempre tienen que estar asociados a algún incentivo para las empresas. No es posible pensar exclusivamente en términos éticos, ya que eso dificulta el diálogo con las empresas, donde siempre primará un legítimo afán de lucro. En cualquier caso, los AV deben ser suficientemente flexibles, a fin de ser afinados o mejorados.

Hay que tener en cuenta también que los AV deben significar *beneficios para los consumidores*. En este sentido, ya sea directa o indirectamente, aquéllos deben contribuir a estimular o inhibir comportamientos o actividades dañinos para el medio ambiente, cosa que no es privativa de las unidades productivas, sino que también pertenece a los consumidores. Así pues, los AV implican participación ciudadana para su implementación y desarrollo, al dar espacio a discusión y sugerencias. Así se consideran las preocupaciones de los consumidores con respecto a calidad, precios, calidad ambiental, salud, estética, etc. En este sentido, promueven interacciones menos costosas y más informadas entre los signatarios y la comunidad, ya que no es lo mismo verse enfrentados a juicios o boicot que trabajar mancomunadamente para hallar soluciones razonables.

Ya hemos hecho, en términos generales, mención a los *beneficios para las empresas* que significan los AV. Cabe agregar que éstos estimulan la eficiencia y la efectividad de operaciones con respecto a impactos negativos, que pueden ayudar a mantener o mejorar la participación en los mercados y a mantener o mejorar la imagen de la empresa, así como apoyar la difusión de tecnologías y las mejoras prácticas en ramas industriales, y a optimizar la relación con las autoridades regulatorias y territoriales.

En lo referente a los *beneficios para la autoridad pública* que traen los AV, se han señalado algunos. Desde el principio, apoyan la implementación de las políticas de sostenibilidad por medios no-reguladores. Esto a varios niveles: complementar o ampliar las regulaciones más allá de lo obligatorio; ayudar a superar obstáculos jurídicos o burocráticos para el funcionamiento de actividades en el marco de tales regulaciones, y apoyar el establecimiento o ajuste de las normas de manera menos costosa que con leyes o reglamentos.

En todo caso, la implementación de un AV no está exenta de problemas, como, por ejemplo, los siguientes:

- El mal diseño de un AV puede conducir a frustraciones entre los actores sociales, cuando no a acciones legales que pueden ir contra la empresa y/o la autoridad.
- El mal diseño puede también conducir a publicidad negativa y falta de confianza, con lo cual se degrada el instrumento y se pierde en lo que se quiere avanzar.
- El no cumplimiento de expectativas puede dificultar futuras acciones reguladoras, que serían más resistidas por los actores sociales.

- Pueden significar, para las empresas, el establecimiento de formas no equitativas de competencia y, eventualmente, barreras al comercio nacional e internacional.
- La superposición de AV puede conllevar confusión entre los actores sociales involucrados.

No existe una receta para la implementación de un AV, pero se pueden señalar los siguientes pasos:

- Recopilación de información con respecto a los problemas que se desea enfrentar con el AV entre la comunidad, las empresas, el municipio, etc.
- Desarrollo de una discusión preliminar con los afectados para obtener consensos mínimos.
- Creación de un grupo de trabajo adecuadamente representativo.
- Elaboración de un diseño preliminar del AV: aspectos técnicos jurídicos y financieros; programación y monitoreo; responsabilidades de actores; premios y etiquetas; necesidades de capacitación y entrenamiento; etc.
- Desarrollo de un proceso de consulta ciudadana de la propuesta y retroalimentación.
- Aprobación, firma y difusión del AV.
- Implementación del AV.
- Revisión de acuerdo a calendario. Nueva retroalimentación.

La empresa y la gestión ambiental local

Lo que los sectores productivos siempre reclaman cuando se trata de establecer regulaciones («restricciones») a sus actividades, sobre todo en este tema «nuevo» que es el ambiental, es que haya reglas claras y una institucionalidad estable, que den confianza por su consecuencia y que exista continuidad en la aplicación de tales regulaciones. En general, en Chile ha habido bastante colaboración por parte de las empresas en legitimar las normas de calidad ambiental y los planes de descontaminación, ya que han entendido este proceso de avanzar en el marco de una competitividad basada en la sostenibilidad ambiental y la responsabilidad social. En otras palabras, que no es posible basarse en la destrucción del medio ambiente y la explotación de la mano de obra para ganar en competitividad.

De esta manera, se trata de formular políticas proactivas (positivas) y no puramente reactivas frente a los desafíos. Tanto por parte del gobierno local como del empresariado, debe primar un criterio de aprovechamiento de las ventajas comparativas, especialmente de aquéllas en áreas emergentes, como

cambio climático-bonos de carbono; biodiversidad-biotecnología; turismo sostenible; bienes y servicios ambientales. Todo esto en el marco del fomento a la innovación y la transformación de la estructura productiva, así como en la captura periódica de información sobre inversión ambiental.

A nivel local, lo fundamental es que las empresas pongan los ojos en el entorno inmediato que las acoge, en el municipio donde están ocupando un espacio del territorio, sin el cual simplemente no podrían siquiera existir. Ésta es una obviedad con significativas repercusiones en materia política. Pero no se trata solamente de pagar impuestos o de generar empleo para la población local. Lo más importante de todo es que las empresas entiendan que lo más útil para el desarrollo local es la creación de oportunidades de negocios, para ellas mismas o para otras más pequeñas o subsidiarias, para proveedores o socios estratégicos u ocasionales, de modo que se beneficie directamente a la comunidad en medio de la cual operan.

Lo estratégico es, finalmente, impulsar prácticas corporativas que hagan posible establecer acuerdos con los gobiernos locales, las agencias multilaterales o la cooperación binacional y las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo de base territorial. Esta asociación estratégica permitirá a la postre que las iniciativas corporativas puedan desarrollarse a una escala adecuada, sean sostenibles y adquieran legitimidad a los ojos de una comunidad vigilante.

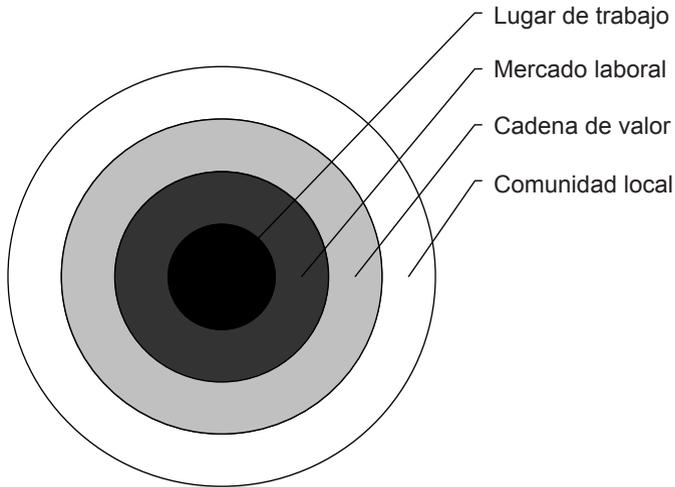
Un gráfico sencillo como el que aparece en la página siguiente puede mostrar dónde se dan estas influencias:

- Está claro que el primer nivel (lugar de trabajo) corresponde a las obligaciones que la empresa cumple en materia de medio ambiente, directamente relacionada con sus actividades productivas (sean bienes o servicios), y en la cual hay trabajadores que están sometidos a un medio ambiente de trabajo específico. Existe legislación sobre el medio ambiente de trabajo.¹⁰ Ésta debe ser cumplida, cualquiera que sea el tamaño de la compañía y sus condiciones de operación.
- El segundo nivel (mercado local) tiene que ver con la responsabilidad social de la empresa con respecto a los bienes o servicios que ofrece a los consumidores. Hay muchos casos diferentes, en que la oferta se orienta a nivel nacional o internacional, pero siempre cabe preguntarse si las empresas no pueden contribuir con determinadas facilidades para mejorar las condiciones de los mercados locales.
- El tercer nivel (cadena de valor) corresponde a la línea (o red) que lleva desde los *inputs* que utilizan las empresas hasta los bienes y servicios que producen, además de sus desechos y residuos. También se incluyen aquí las subcontrataciones, las externalizaciones de actividades y

10. Véase Leal (*op. cit.*, 2003).

las demandas de servicios de diferentes tipos. Es justamente en este dominio donde la empresa puede crear oportunidades de negocios a nivel local, para microempresas o PYMES (cuando se trata de GE), pero también entre unidades más pequeñas, aportando de este modo al desarrollo económico y social, como también en los niveles más amplios de lo regional y nacional.

- Finalmente, el cuarto nivel (comunidad local) significa asumir legitimidad como unidad productiva que contribuye al desarrollo sostenible local, por lo tanto, a la calidad de la vida y la conservación del entorno. Mucho de esto se puede realizar en colaboración con los gobiernos municipales, sobre todo proporcionando información fidedigna y transparente, contribuyendo de manera efectiva a la sostenibilidad del desarrollo local. Estamos hablando de inversión social y de apoyo efectivo a la política pública.



Para avanzar en esta línea, se pueden sugerir, a modo de ejemplos, algunas acciones prácticas:

1. En relación con el lugar de trabajo y los trabajadores

- Aplicar y promover la creación de lugares de trabajo adecuados, así como condiciones favorables para lograr bienestar y rendimiento, lo que implica, de partida, cumplir a cabalidad con los *requisitos legales* y luego asumir los *compromisos voluntarios* adquiridos en materia de responsabilidad social y ambiental.

- Elevar las *capacidades laborales* dentro de la empresa, ampliándola al ámbito local, a fin de generar una base de oportunidades de empleo adecuadamente entrenadas. Esto puede, por ejemplo, abarcar a los proveedores de insumos o servicios, a los familiares de trabajadores y a los vecinos del lugar de emplazamiento de la empresa.

2. En relación con el mercado de trabajo

- Desarrollar productos y servicios adecuados para las necesidades de la comunidad local, sea directa o indirectamente. En el caso de consumos que se hacen en otras partes de la comuna o región, facilitar la utilización del nombre de la empresa o de sus productos para destacar sus ventajas comparativas a nivel local.
- Facilitar las conexiones comerciales y las capacidades para la incorporación de valor en los bienes y servicios a nivel local.

3. En relación con las cadenas de valor

- Utilizar los mecanismos de asociatividad con pequeñas y medianas empresas de otros países para generar oportunidades de negocios, mejorar su gestión ambiental y su responsabilidad social, transfiriéndoles métodos y tecnologías, así como prácticas gerenciales y estándares de calidad.
- Promover la salud y la seguridad en el lugar de trabajo en empresas asociadas a través de la cadena de valor, para crear y mantener un liderazgo en materia de responsabilidad social y ambiental.

4. En relación con la inversión social

- Apoyar al sector educacional local, tanto público como privado, para mejorar sus capacidades de gestión administrativa y financiera, desarrollar una educación ligada a la actividad productiva y dar acceso a nuevas tecnologías.
- Trabajar con otras empresas y organizaciones de la sociedad civil para apoyar el desarrollo humano, especialmente en aspectos relacionados con el bienestar y la salud, además del desarrollo de capacidades empresariales.

5. En relación con la política pública a nivel local

- Cooperar con los gobiernos municipales y otras agencias de desarrollo local para contribuir al desarrollo sustentable.

- Promover el acceso a los mercados y el desarrollo del mercado de bienes y servicios ambientales, así como otros mercados «verdes» entre las organizaciones empresariales a nivel local.

Referencias bibliográficas

- BORREGAARD, N. (2006): «Una cultura de eficiencia energética», en *Revista INDUAMBIENTE*, año 14, n.º 78, enero/febrero.
- DALAL-CLAYTON, B. y BASS, S. (2002): *Estrategias de Desarrollo Sostenible*, IIED/UNDP/OECD, Londres.
- DUTCH INDUSTRY AND DUTCH GOVERNMENT (1998): *Silent Revolution*, Zoetermeer, Holanda.
- GROSS, P. (ed.) (2005): *Gestión ambiental a nivel local*, Corporación Ambiental del Sur, Santiago.
- INDUSTRY CANADA (2000): *Voluntary Initiatives in Environmental Governance*, febrero, Ottawa.
- LEAL, J. (2005): «Ecoeficiencia. Paradigma de un desarrollo industrial ambientalmente sustentable», en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n.º 105, octubre, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.
- LEAL, J. (2003a): «Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de la PYME en Chile: Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector», en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n.º 63, marzo, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.
- LEAL, J. (2003b): «Oferta de bienes y servicios ambientales de la PYME en Chile», en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n.º 68, septiembre. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.
- NÚÑEZ, G. (2003): «La responsabilidad social corporativa en el marco del desarrollo sostenible», en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n.º 72, noviembre, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.

Anexo

Sistema de Contabilidad Ambiental en la Empresa (CEPA 2000)

1. Protección del aire y clima:
 - 1.1 Prevención de la contaminación a través de modificaciones en el proceso.
 - 1.2 Tratamiento de escape de gases y ventilación de aire.
 - 1.3 Medición, control, laboratorio y actividades relacionadas.
 - 1.4 Otras actividades.
2. Manejo de residuos líquidos:
 - 2.1 Prevención de la contaminación a través de modificaciones del proceso.
 - 2.2 Red de alcantarillado.
 - 2.3 Tratamiento de residuos líquidos.
 - 2.4 Proceso de enfriamiento de agua.
 - 2.5 Medición, control, laboratorios y actividades relacionadas.
 - 2.6 Otras actividades.
3. Manejo de residuos sólidos:
 - 3.1 Prevención de la contaminación a través de modificaciones en el proceso.
 - 3.2 Recolección y transporte.
 - 3.3 Tratamiento y disposición de residuos peligrosos.
 - 3.4 Tratamiento y disposición de residuos no peligrosos.
 - 3.5 Medición, control, laboratorio y actividades relacionadas.
 - 3.6 Otras actividades.
4. Protección y recuperación de suelos, aguas subterráneas y superficiales:
 - 4.1 Prevención de infiltración de contaminantes.
 - 4.2 Limpieza de cuerpos de agua por contaminantes.
 - 4.3 Protección contra la erosión del suelo y otro tipo de degradación física.
 - 4.4 Prevención y recuperación de la salinidad del suelo.
 - 4.5 Medición, control, laboratorios y actividades relacionadas.
 - 4.6 Otras actividades.
5. Reducción de ruido y vibración:
 - 5.1 Prevención en el proceso y las modificaciones en la fuente.
 - 5.2 Ruido industrial y de otro tipo.
 - 5.3 Medición, control, laboratorios y actividades relacionadas.
 - 5.4 Otras actividades.
6. Protección del paisaje y biodiversidad:
 - 6.1 Protección y recuperación de especies y hábitat.

- 6.2 Protección de paisajes naturales y seminaturales.
- 6.3 Medición, control, laboratorios y otras actividades relacionadas.
- 6.4 Otras actividades.
- 7. Protección contra la radiación (excluye seguridad externa):
 - 7.1 Protección al medio ambiente.
 - 7.2 Transporte y tratamiento de desechos radioactivos.
 - 7.3 Medición, control, laboratorios y actividades relacionadas.
 - 7.4 Otras actividades.
- 8. Investigación y desarrollo:
 - 8.1 Protección del aire y el clima.
 - 8.2 Protección del agua.
 - 8.3 Residuos sólidos.
 - 8.4 Protección de suelos y aguas subterráneas.
 - 8.5 Reducción de ruido y vibración.
 - 8.6 Protección de especies y hábitat.
 - 8.7 Protección contra la radiación.
 - 8.8 Otras investigaciones sobre medio ambiente.
- 9. Otras actividades de protección ambiental:
 - 9.1 Administración general, regulación y gestión ambiental.
 - 9.2 Educación, capacitación e información.
 - 9.3 Actividades correspondientes a gastos indivisibles.
 - 9.4 Otras actividades no clasificadas.

7 Participación ciudadana y empoderamiento local

M.^a Raquel Agost Felip

Introducción

Ante la pregunta: ¿Qué tiene que ocurrir para que un grupo de personas participe...? La respuesta es sencilla: para que las personas participen tienen que estar motivadas y para estar motivadas, antes tienen que compartir objetivos. Para compartir objetivos se necesita un proceso de reflexión en el que se dé respuesta a unas preguntas básicas: ¿Qué quiero...? ¿Qué necesito...? ¿Qué siento...? ¿Qué espero, deseo...? ¿Qué puedo hacer...? ¿Qué tengo que hacer...? Trataremos de contestarlas en este capítulo, desde la perspectiva de la Participación Ciudadana y Empoderamiento Local, para contribuir a la ampliación de conocimientos sobre técnicas de gestión y promoción del desarrollo local desde el análisis psicosocial y de empoderamiento de la comunidad.

La perspectiva aludida, desde la que abordaremos el tema, no es neutral sino que está basada en el campo de actuación de la intervención comunitaria. Así, desde la psicología social comunitaria se presenta a la comunidad como objeto y sujeto de la acción, donde la participación es la que convierte en comunitaria la acción social. Éste es el punto de partida del capítulo en cuya exposición se priorizarán aquellos aspectos relativos a la importancia de que los actores locales sean los protagonistas del proceso de desarrollo, así como la necesidad de creación de redes sociales que incrementen el capital social de la comunidad. Otro de los aspectos que destacar es la independencia y autonomía de la población frente a la dependencia que generan ciertos modelos sociales y políticas económicas, donde es la propia comunidad la que afronta su situación.

La participación es uno de los elementos clave del Estado social y de derecho, puesto que necesita la iniciativa social de la ciudadanía para su continuo desarrollo y mejora. La propia Constitución Española de 1978 recoge esta premisa: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integre sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud

y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (art. 9.2.). Este mandato lo desarrolla la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y dedica el capítulo IV a la información y participación ciudadana y establece que «Las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local» (art. 69.1).

Estos preceptos los recogen también diferentes países en sus marcos normativos. Así, la Constitución Política de la República de Chile, en las Bases de la Institucionalidad, artículo 1, reconoce y ampara los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, garantizándoles la autonomía para cumplir sus propios fines específicos. El deber del Estado, entre otros, es promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Este mandato se desarrolla en diferentes leyes, así la Ley n.º 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, donde expone en el artículo 82 la finalidad de las organizaciones comunitarias funcionales, que tienen como objeto representar y promover valores específicos de la comunidad, para abordar, por ejemplo, los intereses y necesidades de la juventud, el deporte, la cultura, los mayores, etc. (Crino y Jiménez de la Jara, 2001).

Sin duda, para tender a una democracia participativa, los gobiernos locales deben contar con las asociaciones. Sin embargo, no todas las administraciones establecen mecanismos de participación/dinamización dirigidos al cambio social (Agost y Ortí, 2007). En este capítulo nos aproximaremos al proceso de participación ciudadana y con ella al empoderamiento de la comunidad. En la primera parte nos acercaremos al concepto de empoderamiento, para exponer el proceso de participación en la segunda mitad del trabajo. Y finalizaremos con algunas técnicas y herramientas que propicien el cambio social, el cual no sería posible sin la participación de los individuos a los que va dirigido.

Desarrollo humano y empoderamiento de la comunidad

Los principios del desarrollo social se enmarcan dentro del concepto más amplio de desarrollo humano, por ello desglosaremos este último para poder conocer los parámetros en los que debe enmarcarse la acción que permita una mejor calidad de vida de la población y que permita establecer también los cauces de actuación del desarrollo local.

Desarrollo social o comunitario

En el marco de las políticas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, de la ONU y la UNESCO, se emplea el concepto de desarrollo

social (comunitario) o desarrollo humano. El informe sobre desarrollo humano de 1994 del PNUD plantea la necesidad de establecer un nuevo paradigma del desarrollo, que coloque al ser humano en el centro del desarrollo, y donde se considere el crecimiento económico como un medio y no como un fin, que proteja las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que las de las generaciones actuales y respete los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos. Esta nueva perspectiva del desarrollo de los años noventa se sustenta sobre los trabajos realizados, entre otros, por Sen (1984) y Galtung y Wirak (1979).

Si bien a partir de estas propuestas se han acuñado conceptos como desarrollo sostenible o desarrollo social, ya existen propuestas alternativas como la de «reequilibrio sostenible» (Rodríguez Villasante, 1995), desde una perspectiva más participativa de la sociedad, que permita redistribuir el crecimiento e impulsar aquellos sectores que no comprometan la calidad de vida propia y de las próximas generaciones.

En este marco de referencia nos gustaría destacar las principales metas de la intervención a favor del desarrollo social siguiendo a la UNESCO:

1. Fomentar la capacidad endógena de las zonas deprimidas mediante la promoción de los recursos humanos.
2. Luchar eficazmente contra la pobreza y la exclusión, garantizando la participación de la población en el desarrollo social.
3. Dar cabida a los factores culturales en unas estrategias de desarrollo equilibradas, y tomar debidamente en cuenta el contexto histórico, social y cultural de cada sociedad.
4. Concebir el empleo como parte del concepto más amplio de vida activa que incluye, además de la producción, las actividades de ocio y de solidaridad.
5. Mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales.
6. Promover la sensibilización ante los problemas ambientales.
7. Compartir de forma más equitativa la ciencia y la tecnología.
8. Poner al servicio del desarrollo las redes de información y la informática.
9. Mejorar la capacidad endógena (el *empowerment*¹ de psicología comunitaria) para la formulación, evaluación y gestión de las políticas sociales.

Entre las metas establecidas anteriormente, la participación de la sociedad y la mejora de la calidad de vida son aspectos clave a los que nos podemos aproximar, tanto desde la propia sociedad civil como desde el desarrollo de

1. Empoderamiento de la persona o comunidad, capacidad para afrontar y resolver la situación planteada.

diferentes perfiles profesionales, de los cuales uno de los más relacionados es el de agente de desarrollo local. Si bien será en los diferentes capítulos de este libro donde se abordarán con mayor profundidad los elementos de este perfil profesional, es necesario destacar aquí la importancia de la población local en la que desarrolla su actividad como actor, las asociaciones, organizaciones y redes sociales en las que se estructura la comunidad y que forman parte del capital social. El agente de desarrollo local debe contemplar a la población como los propietarios del proceso de desarrollo, para ello debe desarrollar una planificación de abajo-arriba, así como la estructuración de redes sociales entre grupos locales que permitan una mejor organización y promuevan el cambio en esa dirección.

Como indicamos en la presentación del capítulo, de entre los diferentes modelos de intervención, el presente trabajo se fundamenta en aquellos que ofrece la perspectiva comunitaria (Rappaport y Seidman, 2000; Martín, 1998; Chacón y García, 1998); el desarrollo local debe contemplar todas las variables del entorno, incluidos la comunidad que lo habita y los grupos más vulnerables. En consecuencia, además de paliar la falta de recursos que pueda conducir a una persona, grupo o comunidad a la exclusión social (Agost, 2004), se plantea la necesidad de diseñar estrategias que contribuyan a la promoción social. Si bien el concepto de promoción procede del campo de la salud, se aplica al igual que otros muchos al ámbito social y específicamente al bienestar social. Los diferentes autores que han abordado el tema destacan las siguientes características de las actividades de promoción:

- Tienen connotaciones positivas, no están orientadas al déficit.
- Implican a la población en su conjunto, en vez de orientarse únicamente a grupos de riesgo.
- Intentan conseguir una efectiva y concreta participación de la comunidad, tanto en la definición de problemas, como en la toma de decisiones sobre las medidas que se deben adoptar.
- Se orientan hacia estilos de vida, promoviendo habilidades personales para influir sobre los factores que determinan el bienestar, así como para el desarrollo de estrategias adecuadas para afrontar situaciones problemáticas.
- Procuran reforzar las redes y apoyos sociales, como determinantes de actitudes, valores y conductas significativas.
- Se relacionan muy directamente con las condiciones de vida (vivienda, trabajo, educación, etc.).
- Influyen sobre el entorno físico y social para fortalecer los factores favorables y modificar los que dificultan los estilos de vida saludables.
- Combinan enfoques y estrategias diversas, pero complementarias: comunicación, educación, cambios organizacionales, desarrollo comunitario, etc.

De entre las ocho características propuestas para desarrollar acciones de promoción social varias de ellas están directamente relacionadas con el desarrollo comunitario y más concretamente con el desarrollo local, como por ejemplo, la importancia de reforzar las redes, y combinar enfoques y estrategias diversas para favorecer el desarrollo local.

El modelo de la potenciación (*Empowerment*)

Este modelo se basa principalmente en las aportaciones de Rappaport (1987 y 1993), quien propone el concepto de *empowerment* (la traducción castellana del término más aproximada sería la de potenciación, fortalecimiento o empoderamiento) y lo define como:

Un proceso o mecanismo a través del cual personas, organizaciones o comunidades adquieren control o dominio sobre los asuntos o temas de interés que les son propios.

Rappaport distingue dos componentes en el constructo de *empoderamiento* referidos a las personas:

- La capacidad individual de determinación sobre su propia vida, que podríamos denominar autodeterminación personal, y
- la posibilidad de participación democrática en la vida de la comunidad a la que uno pertenece, a través de estructuras sociales como escuelas, iglesias, vecindario, etc., y que cabría calificar como participación o determinación social.

Para comprender el modelo de potenciación, hay que conocer bien la relación del individuo con su entorno, comenzando por conocer cuáles son las relaciones más adecuadas para las personas, comunidades y organizaciones, y cuál es la naturaleza de los entornos en los que se desarrolla o inhibe la potenciación. Desde este punto de vista, existirían al menos dos formas de alcanzar este objetivo. La primera consistiría en estudiar los entornos que proporcionan dominio y poder a las personas, y aquí se incluirían las denominadas estructuras sociales intermedias (familia, asociaciones, etc.). La segunda consistiría en estudiar los ambientes donde no se espera que surja la potenciación, porque las condiciones ambientales no lo permiten. El papel del profesional, en colaboración con las personas que viven en un determinado entorno, consistiría en ayudarles a crear y comprender las condiciones que les permitan un cambio en la relación con su entorno y que les lleven al desarrollo de la potenciación.

Bajo este planteamiento, la potenciación de la comunidad se realiza utilizando métodos indirectos de intervención, como veremos en el último punto de este capítulo, en contraposición al modelo tradicional que intenta actuar de forma directa sobre los sujetos.

Como podemos observar, el modelo de potenciación de grupos y organizaciones de cara a posibilitar la resolución de determinadas problemáticas por sí mismos está muy relacionado con el modelo ecológico. Desde esta perspectiva, Rappaport (1987) expone una serie de proposiciones e hipótesis bajo la perspectiva ecológica que debe guiar el desarrollo teórico de la intervención:

1. La potenciación es un constructo multinivel. El estudio de la interacción persona-ambiente se realiza bajo diferentes niveles de análisis (individual, grupal, organizacional o comunitario). Se asume que existe una influencia mutua entre los distintos niveles durante el proceso de intervención y que éste tiene lugar de forma continuada.
2. La difusión del impacto de un nivel de análisis sobre los otros hay que considerarlo como un aspecto muy importante. La teoría de la potenciación asume que la comprensión de las personas, entornos y políticas sociales requiere múltiples medidas desde diferentes puntos de vista y niveles de análisis. No hay que limitarse al estudio del individuo, sino valorar todos los aspectos del contexto.
3. El contexto histórico en el que una persona, un programa o una política social tienen lugar determina en gran medida los resultados de la intervención, puesto que existen unas condiciones antes y después de la intervención ligadas a la idiosincrasia y desarrollo históricos de la comunidad que son esenciales en un programa de intervención para el desarrollo local.
4. La importancia del contexto cultural. Siguiendo el razonamiento anterior hay que contemplar la cultura del entorno como aspecto fundamental para conocer la diversidad y la relatividad cultural que ofrecen los diferentes marcos ambientales, y ajustar mejor la propuesta de intervención.
5. La investigación longitudinal, o el estudio de las personas, organizaciones y políticas sociales de forma continuada, sería lo más deseable y quizá lo más necesario.
6. La teoría de la potenciación es auto-consciente de su visión del mundo. Es decir, admite ciertos presupuestos teóricos que se derivan de sus valores, objetivos, actitudes, creencias e intenciones. Esto se refleja al menos en dos presupuestos:
 - a) Las personas objeto de estudio son tratadas como colaboradoras, y al mismo tiempo el investigador actúa como participante involucrado con las personas que está

estudiando, siguiendo los pasos del proceso de investigación-acción (véase el último punto).

- b) En la comunicación, hay que optar por un lenguaje que transmita a las personas la oportunidad que tienen para potenciar sus propias habilidades y controlar sus propios recursos.
7. Las condiciones de participación en un entorno tendrán un impacto sobre la potenciación de sus miembros. Es decir, las condiciones más favorables (características del entorno, historia, cultura, etc.) tendrán un efecto más positivo en el desarrollo de la potenciación.
8. En la línea de lo anterior, una organización que tenga una ideología de potenciación desarrollará mejor sus recursos que una organización que actúe bajo una ideología de dependencia de la población con la que trabaja.
9. Las soluciones desarrolladas localmente tienden más a la potenciación que la creación de líneas generales de actuación.
10. El tamaño de los entornos. Es un aspecto importante que contemplar porque a él van asociados otros aspectos como la especificación de recursos, roles de sus miembros, etc.
11. La potenciación se dirige al desarrollo de los recursos de personas y entornos.

Respecto a este modelo, cabe señalar que aunque existe una serie de programas de intervención basados en la potenciación y dirigidos a diferentes grupos poblacionales (jóvenes, mujeres, etc.) donde se expresan algunas normas y pautas que seguir para alcanzar el objetivo de la potenciación a través de la intervención comunitaria (Rappaport, 1993), también ha recibido algunos comentarios críticos. Así, Sánchez Vidal (1991) expresa que «aunque en su estado de formulación, el concepto es una idea interesante, acertada y necesaria –como alternativa conceptual– para las ideas deficitarias o preventivas tradicionales, aún falta de ulterior desarrollo, aplicación e investigación» (p. 161).

Si la comunidad no siente la acción como propia difícilmente participará para producir un proceso de cambio real. Y aunque es necesario trabajar el empoderamiento, éste requiere de la propia participación de la comunidad.

Participación de la comunidad

Conceptualización de la participación

Una vez expuesto en el punto anterior el empoderamiento, como elemento del desarrollo comunitario, destacamos como estrategia fundamental de este

proceso la participación. Ahora bien, ¿de qué tipo de participación hablamos?, pues no siempre se practica en la realidad (Sánchez, 1991), aunque sea la base de los modelos de intervención social (Marín, 1988). Ello es debido, como apuntan algunos autores (Klein, Ralls, Smith-Major y Douglas, 2000; Sánchez y Wiesenfeld, 1995; Sánchez Vidal, 1995), a que un alto nivel de participación puede producir entre los miembros de la comunidad una motivación activa, una percepción del control ambiental y la consecuente satisfacción personal. Todos estos elementos favorecen el empoderamiento, según se ha expuesto en el punto anterior.

Cabe señalar que el ejercicio de la participación contiene siempre un elevado componente político (Alberich, 1999; Rodríguez Villasante, 1995):

La presencia de la participación se ilumina y se desvanece cíclicamente de acuerdo a los distintos momentos políticos. Por épocas, se la reivindica para la eventual resolución de todo tipo de problemas. En otros períodos, se la niega y se la reprime, relacionándola con la desestabilización social. Conviene entonces que nos vayamos preguntando: ¿participación, para qué?, ¿es buena en sí misma la participación?, ¿qué propósitos subyacen detrás de la participación?, ¿conduce la participación al cambio social, a la integración o al mantenimiento del modelo en vigencia? (Ayalon, 1987: 139).

Por otra parte, y aunque la propuesta de participación de la comunidad no es una idea nueva, conviene tener claro que la participación de la gente puede conducir indistintamente a la integración o al cambio social, según sea el encuadre teórico que oriente la acción, ya que el problema no es que la comunidad se organice y participe, lo importante es para qué y a qué niveles. (Montero, 1998).

Desde la perspectiva del desarrollo comunitario, el concepto de participación está relacionado con una idea fuerte de implicación y de entrega personal que rebasa los límites de la presencia testimonial, para establecer cotas serias de protagonismo en cualquier nivel de análisis, diseño, gestión, decisión o evaluación de las intervenciones (Martín González, 1988).

Por su parte, Arango (1993) apunta que el «comportamiento participativo» sería la acción o conjunto de acciones colectivas, acordadas reflexivamente u orientadas hacia la autogestión en la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades donde se instauran principios de cooperación, solidaridad y ayuda mutua.

Para que la participación en una comunidad o contexto social u organizacional dado sea verdaderamente relevante y tenga un impacto real en el enriquecimiento de las personas que componen esa comunidad, aquélla debe incluir como contenidos dos procesos clave en cualquier sistema social, que son:

- a) Fijación de objetivos previos. Actividad con frecuencia ligada en la intervención psicosocial a la «evaluación de necesidades» que funciona así como una de las vías y metodologías principales de participación social (asumiéndola como primer paso de la fijación de objetivos, toma de decisiones y ejecución programática subsiguiente basada en esa evaluación).
- b) Toma de decisiones. Más relevante aún que el proceso anterior, pues los objetivos podrían ser ignorados a la hora de decisiones y actuaciones reales.

De cualquier manera, sería ingenuo pensar que los miembros de una sociedad, poco acostumbrados a involucrarse en procesos de cambio social, comiencen a participar activamente, «de inmediato», siquiera sea con la esperanza de conseguir un mejor bienestar para los ciudadanos. Sánchez Vidal (1990) ha alertado sobre la necesidad de una preparación adecuada, tanto por parte de la comunidad como esencialmente por parte del técnico para evitar la frustración que puede generarse en unos y en otros, ante cualquier situación de fracaso a la hora de implementar un programa de participación. Algunos temas e indicaciones técnicas relevantes serían las siguientes:

- a) El paso de una situación de no participación a una situación (o programa) de participación no es (salvo en circunstancias extremas o excepcionales) un acto puntual, sino un proceso. Hay que pensar y actuar más en términos de adaptación o adecuación gradual a la nueva situación que de reconversión «automática» del profesional o de la comunidad. La explicación racional de los nuevos sistemas y conceptos clave y de sus ventajas previsibles deberán ser parte de este esfuerzo de transición. El formato grupal y las técnicas informativas, persuasivas o de cambio grupal pueden ser muy útiles para vehicular el aprendizaje progresivo de las nuevas metodologías.
- b) Además de las ideas y proceso general, será necesario el aprendizaje y uso de técnicas específicas y formatos relacionales o grupales² para vehicular la participación según el ámbito, grupo y objetivos concretos. Uno de los riesgos es que fracase el proceso. La técnica, de cualquier forma, no será tan relevante si existe una fuerte motivación y disposición de base. Otro de los aspectos relevantes es utilizar la técnica adecuada para no encallarse en la pasividad o en discusiones estériles periféricas.
- c) La función técnica de la participación es, también, su uso como indicador en la evaluación (tanto del proceso como de los resultados) del

2. Existen numerosos materiales especializados donde se exponen las diferentes técnicas de trabajo en grupo y se indica cómo utilizarlas, como el manual de Aguilar (2000).

éxito de un programa. Si la participación en actividades del programa es baja, podremos deducir que algo no va bien aunque, por ese solo dato, no sabremos qué es lo que no marcha o por qué (el clima social y motivacional previo también influyen). Si la participación en actividades específicas del programa aumenta a lo largo del proceso o al final en relación con el principio, esto indicará su éxito como elemento dinamizador (no necesariamente en otros aspectos).

Así pues, participar significa tomar parte en alguna actividad o proceso. El objetivo último de la participación debería ser el grado en que a través de la misma se tiene acceso al poder, se comparte ese poder con un grupo social. La participación se transforma por tanto en un proceso (véase el siguiente punto) que atravesaría dos fases claramente definidas:

- «Toma de conciencia» de la situación problemática existente y sus causas, así como las condiciones y acciones que podrían paliar o reducir esta problemática.
- «Implicación activa» que conduzca los esfuerzos de la comunidad a conseguir las metas u objetivos propuestos.

Proceso y modalidades de participación

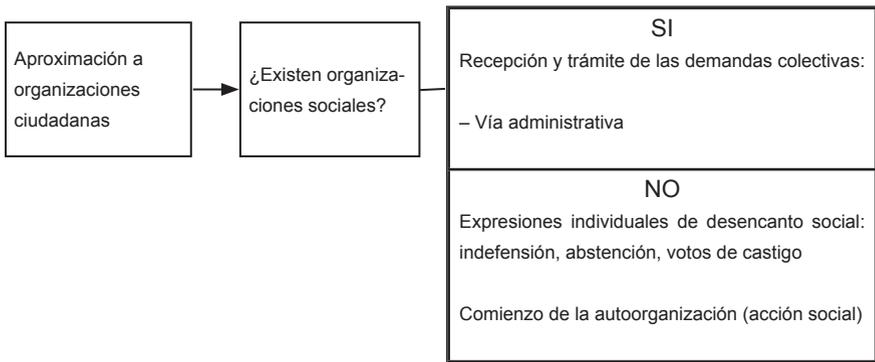
Para exponer el proceso de participación y algunas de sus fases tomaremos como referencia el trabajo de López-Cabanas y Chacón (1997). En un sentido amplio, la participación puede adoptar distintas expresiones que podríamos categorizar de la siguiente manera:

- Ejercicio individual de derechos: por ejemplo, el voto en procesos electorales.
- Apoyo social informal: conductas de ayuda espontáneas dirigidas a miembros próximos de la comunidad (familia, amistades, vecinos y vecinas).
- Voluntariado: conducta de ayuda planificada normalmente y realizada a través de organizaciones públicas o privadas y que supone una implicación a lo largo del tiempo.
- Movimientos sociales: adhesión a una movilización ciudadana para la resolución colectiva de un problema social puntual.
- Asociacionismo: pertenencia a una organización, sea de carácter político, sindical, vecinal, de autoayuda o de defensa de los intereses de algún colectivo concreto que pueda agrupar a las personas interesadas en torno a una temática y motivación común.

Estas expresiones se revisaran de modo breve en este epígrafe, exceptuando la segunda referida al apoyo social informal,³ por considerar que es la más alejada del objetivo que nos ocupa.

El origen del proceso de participación, tal y como se ha indicado ya, es la percepción individual (o colectiva) de una demanda o problema. Existen diferentes canales de participación en relación con las administraciones (diferentes consejos de participación ciudadana, foros o gestión de programas). En la figura 1 se representa cómo es el proceso cuando la demanda o problema *no* es atendida por la Administración o se resuelve parcialmente, y revisaremos cómo se produce la aproximación a las organizaciones sociales.

Figura 1. Aproximación a las organizaciones ciudadanas



Fuente: Elaboración propia a partir de López-Cabanas y Chacón (1997: 133).

Si la Administración, en primera instancia, no resuelve la demanda, puede darse el desencanto social o la autoorganización. El desencanto social es una de las claves que afectan a la participación. Las reacciones y expresiones más frecuentes de desencanto social son:

- Voto a la oposición en las próximas elecciones y votos de castigo: esta situación proporciona a la ciudadanía mayor sensación de control. La ciudadanía, cuando no está contenta con el Gobierno (por ejemplo, el municipal), pueden decidir votar a la oposición en las siguientes elecciones (bien por convencimiento de que lo harán mejor, bien como castigo para expresar el desacuerdo con su política). Este sistema puede alterar las mayorías electorales y producir cambios en las personas

3. El apoyo social es un amplio tema de investigación. Una de las referencias donde se puede profundizar en este concepto es: Gracia, E.; Herrero, J.; Musitu, G. (1995).

gobernantes. La ciudadanía espera que el nuevo gobierno pueda tener mejores respuestas institucionales a la demanda planteada.

- Abstenciones electorales: la abstención puede ser activa, como rechazo al sistema, o pasiva, expresando indiferencia y relacionada con el sentimiento de indefensión. Altos índices de abstención hacen saltar las alarmas de las fuerzas políticas, que pueden propiciar distintas respuestas institucionales⁴ a la demanda planteada a las instituciones en las que gobiernan.
- Indefensión, resignación y alienación: cuando la ciudadanía percibe que ha hecho todo lo posible para resolver el problema puede producirse el sentimiento psicológico de indefensión (cuando creemos que hagamos lo que hagamos siempre ocurrirá lo mismo y no podremos resolver nada). Para la persona la situación es incontrolable, lo cual afecta negativamente al sentimiento de competencia y al *empowerment* (empoderamiento) y aumenta la pasividad. Sin embargo, esta falta de control también puede producir el denominado efecto paradójico del rendimiento mejorado, que conduciría al comienzo de la autoorganización para la resolución del problema.

Pero cuando no se atiende la demanda, también puede darse la circunstancia de que las personas comiencen a organizarse (autoorganización), y dar pie a diferentes tipos de acción social colectiva a través de los movimientos sociales o las asociaciones (creación de nuevas asociaciones, plataformas reivindicativas, etc.).

Por otra parte, no todas las personas participamos de la misma manera ante una demanda o necesidad que nos afecta por igual (véanse por ejemplo las expresiones de desencanto, en el epígrafe anterior, o la autoorganización). En todo proceso participativo aparecen diferentes niveles de participación, que van desde mostrar apoyo a una solicitud o reivindicación colectivas (como la recogida de firmas) hasta la participación en actividades concretas (reuniones, etc.). Estos ejemplos nos dan pie a introducir la teoría de la movilización de recursos que se centra en dos elementos de análisis. El primero, el análisis coste-beneficio, en función de los esfuerzos que suponen los distintos grados de participación, desde la mera asistencia a un acto hasta la organización del mismo. El segundo, las expectativas de éxito-beneficio que se tienen en relación con el movimiento en general y de cada acción en particular.

4. Respuestas institucionales ante las reacciones sociales pueden ser: respuestas negativas (no resolución y reinicio del proceso); respuestas unidireccionales de arriba-abajo (demanda atendida y fin del proceso), respuestas participativas de abajo-arriba (medidas para fomentar la participación, organización de la acción social, trámite de la demanda por vías participativas, etc.).

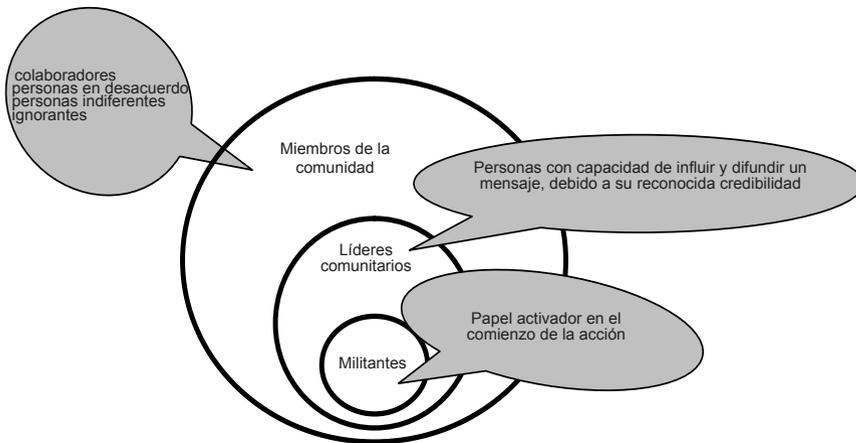
Los costes más frecuentes suelen ser los relacionados con la utilización del tiempo personal o laboral, pero también nos encontramos con situaciones de presión social proveniente de la familia o del trabajo, que pueden hacer que el coste de la participación sea muy elevado. Respecto a las expectativas de beneficio es determinante la historia de logros y errores de anteriores experiencias participativas. La teoría de movilización de los recursos se centra en las posibilidades y recursos a disposición de la comunidad para su movilización, fundamentada en la historia de la comunidad y las expectativas compartidas, frente a modelos tradicionales que analizan las características de participación como rasgos de personalidad de los individuos que participan. Existen experiencias de todo tipo –tanto en el ámbito urbano como en el rural–, incluso en las que un municipio adopta las decisiones mediante asambleas (Agost y Ortí, 2007). Si observamos los casos de Marinaleda en Andalucía o el de Villa en El Salvador, Lima, vemos cómo la experiencia de estas poblaciones ante el proceso de participación es muy distinta a la de aquellos lugares donde la democracia es representativa.⁵ Las expectativas de logros de la comunidad ante propuestas que suponen implicarse en movilizaciones colectivas serán bien distintas, así como el análisis de costes y beneficios de sumarse a las convocatorias de participación en uno y otro caso.

Uno de los modelos que representan los diferentes niveles de participación⁶ es la Teoría de los Tres Círculos. Ésta se plantea que en la acción social pueden distinguirse tres círculos concéntricos en los que se distribuyen los miembros de la comunidad, en función de la postura que adopten hacia la acción social (figura 2).

5. Hablamos de democracia representativa cuando las decisiones políticas y la participación se encuentran lejos de la ciudadanía. Ésta, la mayoría de las veces, encuentra como único espacio de participación la contienda electoral, que no tiene otro fin que el de determinar quién detendrá y ejercerá el poder.

6. Podemos encontrar la clasificación de los niveles de participación más desglosada en el trabajo de Montero (1998).

Figura 2. Esquema de la Teoría de los Tres Círculos. Representación de los diferentes niveles de participación



Fuente: López-Cabanas y Chacón (1997: 146)

En el *primer círculo* se ubican los denominados militantes o activistas. Suelen ser personas muy comprometidas ante las necesidades sociales (por ejemplo, el empleo para los jóvenes en el área rural). Pueden ser miembros de las organizaciones sociales, o no, pero por su sensibilización y formación tienen una opinión formada sobre esta situación.

En el *segundo círculo* se ubican los llamados líderes comunitarios, personas que por su posición y su reconocida credibilidad tienen capacidad de influir sobre la comunidad, son personas con capacidad de atraer a los medios de comunicación para transmitir un mensaje de compromiso con la causa. En la sociedad actual, no podemos olvidar la importancia de éstos para transmitir un mensaje. Así, en el proceso de participación, el primer grupo de activistas contacta con el segundo grupo de difusores para que conozcan sus puntos de vista sobre un problema y lograr así que se impliquen en la resolución del mismo, para que influyan en el conjunto de la comunidad y se movilice ante el problema.

El *tercer círculo* se compone del resto de miembros de la comunidad, clasificados en función de su posición ante un problema: *a*) personas colaboradoras, que se dividen en activas, las que acuden sistemáticamente a todas las convocatorias, y pasivas, que son simpatizantes con el movimiento pero que no participan públicamente, su colaboración se limita a la firma de un manifiesto o al voto en procesos electorales, etc.; *b*) las personas que están en desacuerdo, bien porque difieren del planteamiento del problema, de las técnicas planteadas para resolverlo, bien porque contradice sus intereses; *c*) las personas indiferentes, insensibles ante la situación y a las que no les importa la resolución del problema; y *d*) las personas ignorantes, que desconocen el

problema, viven en su mundo particular, en cierta manera no les interesa saber, y establecen para ello sus propios mecanismos de defensa. Cada tipo de personas que componen el tercer círculo puede ser objeto de estrategias distintas destinadas a conseguir su incorporación activa al movimiento social, pero este tema excede del contenido de este capítulo.

Uno de los resultados del proceso de participación puede ser la creación de organizaciones, así pues, consideramos que uno de los elementos básicos en la creación y consolidación de las organizaciones es la inscripción en el registro pertinente siguiendo la legislación propia de cada país o región. Las entidades, una vez creadas, deben darse de alta en los registros pertinentes según sus características; en el caso de España cabe señalar la gran dispersión que existe en este ámbito mientras no se cree efectivamente el Registro Central, que dependerá del Ministerio de Justicia:

- Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior
- Registros de los diversos protectorados de fundaciones existentes dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Ministerio de Administraciones Públicas, que recoge la información de las comunidades y ciudades autónomas.⁷

Para finalizar este punto, abordaremos la categorización de la participación utilizada por la División de Organizaciones Sociales (DOS) del Ministerio Secretaría General de Chile (1999), como instrumento metodológico que permite recabar información de los procesos participativos. El marco analítico de partida cuenta con tres aspectos: los puntos o modalidades de participación, el momento en que tiene lugar la participación en el ciclo de los programas sociales y los sujetos de la participación.

El primer aspecto es el que presenta mayor interés en el contexto del presente capítulo. Así, se establecen las diferentes modalidades de participación a partir de dos ejes como expone Leiva (2002).

En la figura 3 se representa la matriz de participación social:

- a) El primer eje (vertical) se refiere a los beneficios de la participación, responde a la pregunta ¿para qué sirve o en qué beneficia la participación social al que participa? El extremo «satisfacción de necesidades básicas» se refiere, por ejemplo, a obtener un subsidio, un trabajo o una vivienda. Es decir, necesidades básicas, sentidas, concretas y acotadas. El otro extremo, «acumula capital social», se refiere a que además de

7. Para localizar información sobre entidades de ámbito local también podemos consultar, en caso de que existan, los registros municipales o los de subdelegación del Gobierno.

satisfacer una necesidad básica hay un aprendizaje y un desarrollo de los individuos que participan.

- b) El segundo eje (horizontal) trata de la influencia de los destinatarios en el proceso, responde a la pregunta ¿en qué consiste o de qué se trata la participación? En el extremo «utiliza la oferta», los destinatarios no tienen ninguna influencia sobre el programa. En el extremo «participa de la toma de decisiones» se refiere a la capacidad de los destinatarios de influir en la toma de decisiones.

Figura 3. Representación de la matriz de participación social



Fuente: Leiva (2002)

Como se observa en la figura 3 las combinaciones de los ejes dan lugar a cuatro cuadrantes que permiten ubicar los tipos de participación:

1. La participación como **habilitación social y empoderamiento**. Los destinatarios adquieren destrezas y capacidades, fortalecen sus espacios y organizaciones y actúan con un sentido de identidad y de comunidad. Contribuye a mejorar el capital social.
2. La participación **gestionaria**. Los destinatarios son considerados como gestores de programas públicos, dando respuesta a problemas locales o sectoriales. Generaría en la comunidad capacidad para gestionar, y supone información para actuar como interlocutor de las agencias estatales.

3. La participación instrumental. Combina la participación en la satisfacción de necesidades con la que utiliza la oferta entregada por los programas.
4. La participación consultiva. Es aquella que utiliza la oferta, pero que a la vez tiene capacidad para la acumulación de capital social. Se relaciona con un tipo de participación en que los programas efectuarían una especie de consulta de la autoridad a la población.

La participación no se puede imponer, pero sí se puede fomentar desde diversas instancias, pues finalmente es una decisión que la propia ciudadanía debe tomar. Así pues, una vez expuesto el proceso de participación vamos a abordar las características de las organizaciones que surgen de la participación ciudadana y forman parte del tercer sector.

Tercer sector y voluntariado

Entidades surgidas de la participación social

En los últimos años se ha producido un incremento de la demanda de participación social a través de las organizaciones no gubernamentales (ONG), este hecho posiciona al tercer sector en un papel central dentro de la agenda del bienestar, y propicia una mayor cohesión social y favorece el cambio social. La actuación de las entidades que lo componen ha venido marcada por una trayectoria desigual no exenta de críticas, sin embargo, es un espacio clave para la canalización de la participación ciudadana y el desarrollo social que ello implica. La existencia de organizaciones del tercer sector permite una reconstrucción y el fortalecimiento del tejido social, que establece una red de protección o de anclaje frente a los procesos de exclusión existentes, lo que afecta en mayor medida a los grupos vulnerables. Estas organizaciones y las personas que las conforman se han convertido en un nuevo actor social, clave en el desarrollo local y en la configuración del capital social.

Aunque no existe consenso sobre su definición, el tercer sector hace referencia al desarrollo de formas de organización y actuación de actores privados con fines públicos, es decir, lo forman una serie de organizaciones privadas que se dedican a la producción de bienes y servicios públicos (Jerez *et al.*, 1997; Billis y Glennerster, 1998). Estas organizaciones se sitúan en un ámbito intermedio entre las instituciones públicas (el Estado) y el mercado (García Roca, 1998). Entre estos límites poco definidos nos encontramos con cooperativas sociales, asociaciones ciudadanas, organizaciones de voluntariado, empresas de inserción o fundaciones (Casado, 1992). Todas ellas comparten

el espacio identificado recientemente como tercer sector, privado-social, tercer sistema, tercera dimensión, organizaciones no lucrativas o economía social.

Es cierto que este sector es heterogéneo y complejo por las características de las organizaciones que agrupa (cooperativas sociales, asociaciones, fundaciones, etc.), y ante tanta diversidad, estas entidades declaran como principio común que son independientes del sector público y privado, y que no tienen como meta lucrarse ni velar por la rentabilidad de sus inversiones. Su meta es promover una visión humana del desarrollo social a través de la participación de las personas beneficiarias.

La variedad de las organizaciones incluidas en este ámbito permite clasificarlas en cinco grandes grupos (Jerez, 1997):

1. Formas tradicionales de ayuda mutua. Constituidas tanto por las organizaciones religiosas y de caridad como por las redes comunitarias de ámbito local.
2. Movimientos sociales. De carácter reivindicativo sobre aspectos materiales y/o simbólicos, como el sindicalismo, el feminismo o el ecologismo.
3. Asociacionismo civil. Representado por organizaciones vecinales, deportivas, culturales y de ocio.
4. Organizaciones no gubernamentales, con sus distintos anclajes sociales e institucionales.
5. Fundaciones y centros de investigación ligados al mundo empresarial aunque de carácter filantrópico.

Estas organizaciones de difícil cuantificación vienen recogidas en un amplio estudio dirigido por Piñar (2001) donde presenta el estado de la cuestión en Iberoamérica. Así pues, en Chile, en el año 2000, se contabilizaron 87.046 organizaciones a lo largo del país, y en España, en 1998, se contabilizaron 200.608 entidades entre asociaciones en general, federaciones y asociaciones juveniles. No obstante, el análisis del asociacionismo puede ser realizado en base a múltiples variables. Las diversas tipologías asociativas se realizan a partir de una diferenciación por actividades de las entidades, pero también pueden ser por sus objetivos, contenidos, orientación sociopolítica de sus actividades, por el grupo poblacional o sector social al que se dirigen, así como por su ámbito de actuación.

Otro elemento que se debe considerar en el análisis del tercer sector es la existencia de riesgos o «peligros» que amenazan su constitución: la dependencia financiera, la fragmentación del tejido asociativo, la mercantilización de la actuación de las organizaciones, la burocratización de las mismas o la función facilitadora o debilitadora del Estado del bienestar, son elementos que siguen debatiéndose y que no debemos perder de vista.

El voluntariado como elemento clave de la participación

En los apartados anteriores hemos examinado el fenómeno participativo desde una perspectiva fundamentalmente organizativa. Unida a esta situación aparece la figura del voluntariado, vinculada a las personas que de una forma u otra se implican activamente en las tareas desarrolladas por las entidades.

En España, tras la eclosión de las ONG y la gran afluencia de jóvenes hacia éstas en la primera mitad de los años noventa, se promulga en 1996 la Ley 6/96 del Voluntariado Social. Esta norma viene precedida por algunas leyes de servicios sociales donde se recoge el tema del voluntariado en distinto grado. También se promulgan con posterioridad en algunas comunidades leyes de voluntariado. En este capítulo tomaremos como referencia la Ley 6/96 para definir la actividad voluntaria, que para que se considere como tal debe cumplir los siguientes requisitos:

- Que tenga carácter altruista y solidario.
- Que su realización sea libre, sin que tenga su causa una obligación personal o deber jurídico. Quedan excluidas las medidas extrajudiciales para el cumplimiento de penas de menores.
- Que se lleve a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio de la compensación que pueda recibir la persona voluntaria por los gastos ocasionados por el desempeño de la actividad.
- Que se desarrolle a través de organizaciones privadas o públicas, con arreglo a programas y proyectos concretos.

El voluntariado puede desarrollarse en numerosos ámbitos, su actividad está regulada mediante los derechos y deberes recogidos en la citada ley. Las organizaciones que acogen voluntariado en sus estructuras, por su parte, además de garantizar los derechos de las personas voluntarias deben suscribir una póliza de seguro para las actividades voluntarias (existen pólizas específicas para esta actividad), acreditar al voluntario que le identifique y habilite para el desarrollo de la actividad, expedir certificados que acrediten los servicios prestados por el voluntariado, llevar un registro de altas y bajas de las personas voluntarias.

Uno de los aspectos que preocupa a las organizaciones es la permanencia de las personas voluntarias, puesto que numerosas actividades dependen del apoyo de éstas. Diferentes autores han intentado sistematizar un modelo explicativo del proceso del voluntariado y de la predicción de permanencia en la organización. De los estudios existentes, Omoto y Snyder (1995) han desarrollado un modelo teórico que permite predecir la permanencia del voluntariado (López-Cabanas y Chacón, 1997: 237). Para ello plantean tres fases en el proceso de voluntariado:

- Fase antecedente, donde se incluyen tres constructos que impulsan a las personas a ser voluntarias:
- Disposición a ayudar. Atributos de personalidad que predisponen a algunas personas a implicarse en relaciones de ayuda, es decir una constelación de rasgos que puede decirse que constituyen una predisposición a ayudar: empatía, responsabilidad social, etc.
- Motivaciones personales y sociales que llevan a las personas a buscar e implicarse en tareas voluntarias, y que les mantienen en ellas a lo largo del tiempo. Motivos: expresión de valores, conocimiento, desarrollo personal, incremento de la autoestima e interés por la comunidad.
- Apoyo social para implicarse en actividades voluntarias.
- Fase de experiencia de voluntariado, en esta fase se incluye la satisfacción de la persona voluntaria y la integración en la organización.
- Fase de consecuencias, donde se intenta predecir tanto la duración de la actividad voluntaria como el cambio de actitudes que se producen en el voluntariado.

Es evidente que el proceso de voluntariado, al igual que el de participación a otros niveles, influye en la persona que desarrolla la actividad. Como tal proceso produce una modificación en la motivación inicial por la que una persona se hace voluntaria (por ejemplo, porque conoce a alguien de la asociación). Esta motivación difiere de la motivación de permanencia donde la persona influida por la acción que desarrolla valora de manera diferente el permanecer o no desarrollando esa actividad. En los estudios realizados se ha encontrado una relación directa y positiva, como ya hemos indicado, entre la motivación y la permanencia en la asociación, también influye positivamente la satisfacción con la tarea desarrollada, así como el apoyo social recibido para la permanencia en la asociación. En resumen, los voluntarios y las voluntarias permanecen más tiempo en la asociación conforme están más motivadas y satisfechas de su experiencia, y en la medida que aumentan su red de apoyo social.

Este modelo, sin embargo no contempla uno de los elementos más relevantes para el abandono de la acción voluntaria que es el síndrome del «quemado» o *burnout*.⁸ El síndrome suele incluir sentimientos de indefensión y desesperanza (ya vistos en el apartado anterior), desilusión, autoconcepto negativo y actitudes negativas hacia la tarea desarrollada. Si bien este efecto se ha estudiado respecto a la salud laboral, la coincidencia en numerosos casos de los factores desencadenantes en actividades de voluntariado provoca que en algunos casos se pueda producir este «efecto del quemado» y la persona abandone toda la actividad voluntaria y también la asociación. Algunos de los

8. Este síndrome, llamado también de estrés ocupacional, ha sido definido como un estado de agotamiento físico, mental y emocional provocado por el hecho de estar implicado por un período de tiempo prolongado en situaciones de alta demanda emocional.

aspectos que pueden provocar este efecto, y que se deben cuidar al planificar la actividad voluntaria, son los siguientes: la cantidad y grado de contacto que se tiene con la gente (si no hay un distanciamiento, la sobrecarga emocional puede ser perjudicial); la ausencia de control sobre los efectos de la acción desarrollada (cuando el nivel de incertidumbre es alto, puede repercutir negativamente en las personas tanto física como emocionalmente), y la ambigüedad de rol (que no se tenga clara la tarea que se va a realizar, ni su seguimiento y evaluación).

El *burnout* sobre el voluntariado puede incidir directamente reduciendo la permanencia o, más probablemente, de manera indirecta a través de la influencia negativa que tiene sobre la satisfacción. Aunque evidentemente no tiene la misma incidencia en todos los tipos de voluntariado, será mayor en aquellos programas donde el trabajo con la gente exija mayor implicación emocional (actuaciones con niños de la calle, programas de cooperación al desarrollo, etc.).

Las estrategias para prevenir o reducir este efecto entre las personas voluntarias hay que contemplarlas en el desarrollo de los programas de la organización (expondremos a continuación algunos requisitos para diseñar un buen programa), así habrá que contemplar por ejemplo que las condiciones en las que se desarrolla la actividad sean óptimas, crear espacios de acompañamiento y apoyo al voluntariado, en la formación favorecer el entrenamiento en asertividad y también técnicas de relajación. Estos elementos deben tomarse en consideración según las características de cada programa de actividades.

Para finalizar este apartado, queremos señalar algunos de los elementos que facilitan el diseño de un programa de actividades con garantías, aunque la extensión de este artículo no permite profundizar adecuadamente en este aspecto. Para una mayor información se puede consultar documentación especializada (véase Chacón y Vecina, 2002). Algunos de los elementos clave para el diseño de programas son:

- Establecer claramente la necesidad de las acciones que hay que desarrollar.
- Asegurarse el apoyo y la aceptación de los profesionales de la organización (si tiene) y de la institución donde se desarrolle el programa.
- Definir claramente los roles y describir con detalle la tarea que deben desarrollar las personas voluntarias.
- Diseñar adecuadamente la supervisión y acompañamiento de los voluntarios.

Aunque estos conceptos pueden contribuir a desarrollar competencias profesionales entre los agentes de desarrollo local en materia de promoción social, desarrollo comunitario o participación, el objeto de este trabajo también es presentar estrategias que contribuyan al desarrollo de las personas, los gru-

pos y las comunidades desde la participación, siendo una de estas estrategias la Investigación Acción Participativa (IAP).

Herramientas para el diseño de estrategias de participación y desarrollo comunitario

Uno de los elementos fundamentales en la utilización y aplicación de técnicas de participación por parte del agente de desarrollo local, del político o de los miembros de una asociación es reflexionar sobre la actitud participativa:

- ¿Estoy dispuesto a escuchar?
- ¿Estoy dispuesto a esperar?
- ¿Estoy dispuesto a reconocer errores?
- ¿Estoy dispuesto a devolver la información?

Éstas son preguntas fundamentales, ahora que tanto se habla de participación (VV. AA. VV., 2002). Hay personas, por ejemplo, que sólo se escuchan a sí mismos o utilizan el «diálogo» con otros para demostrar lo que saben de tal o cual tema; otras utilizan las entrevistas para exponer sus juicios de valor fijados de antemano, otras aprovechan reuniones y asambleas para condicionar las respuestas o conducir a los grupos hacia las ideas que estas personas defienden. Estar dispuesto a escuchar también implica estar dispuesto a reconocer errores, a que te digan «no lo estás haciendo bien», o a que sepamos recibir y encajar críticas de forma constructiva, como oportunidades únicas para aprender y mejorar en el trabajo.

Si queremos facilitar espacios de reflexión colectiva de la población, lo primero también es saber esperar y respetar los ritmos propios de la gente. Esperar ¿para qué? Porque se necesita tiempo para dialogar, resolver conflictos y diferencias, encontrar oportunidades para compartir objetivos, tomar decisiones y emprender acciones. A veces, este proceso es lento y los agentes sociales estamos sujetos a los intereses políticos y de las instituciones, y al propio ritmo de reflexión, cambio y acción de la población. Por otra parte, si queremos que haya participación real tiene que existir necesariamente un intercambio de información, de conocimientos y de experiencias, y esto exige necesariamente la devolución de la información que se recoge en las investigaciones y trabajos de campo.

En este punto, en primer lugar, se expone la Investigación Acción Participativa (IAP) de entre las diferentes herramientas existentes para facilitar el desarrollo social comunitario, por ser una técnica que proporciona la implicación y empoderamiento de la comunidad. En segundo lugar, se presentará brevemente una propuesta metodológica para fomentar la participación de la comunidad. Ésta y otras estrategias de participación, como el Diagnóstico Ru-

ral Participativo (DRP), se están aplicando en diferentes contextos (Parque Natural de la Sierra de Espadán, Agenda XXI o presupuestos participativos.)

La amplitud y relevancia de la Investigación Acción Participativa (IAP) la encontramos en los numerosos trabajos existentes (Fals Borda, 1993; Salazar, 1992; López de Cevallos, 1989). En este punto no pretendemos contribuir al debate y profundización sobre el tema, nos limitaremos a presentar sucintamente la IAP.

La IAP pretende conseguir que la comunidad se convierta en el principal agente de cambio para lograr la transformación de su realidad. Las diferentes definiciones y aportaciones de los expertos han permitido establecer las siguientes características básicas de la IAP (López-Cabanas y Chacón, 1997):

- Interviene sobre situaciones reales.
- Parte y está orientada hacia la realidad social más próxima.
- Se pone en marcha en contextos a escala humana.
- Es un proceso dialéctico de conocer-actuar.
- La comunidad deja de ser objeto y pasa a ser sujeto de la investigación.
- Conjuga el conocimiento científico y el popular.
- El desarrollo de la IAP debe contar con la participación de los miembros de la comunidad.
- Supone para el investigador un compromiso ideológico: el investigador orgánico.

La Investigación Acción Participativa es, básicamente, una propuesta metodológica de intervención social con características propias. Como tal, el proceso metodológico que se presenta a continuación es una propuesta general que sintetiza y amplía otras realizadas por diferentes expertos, y que no puede ser considerada como una receta que aplicar de forma mecánica, puesto que estamos hablando de un proceso metodológico vivo y dinámico y, por tanto, maleable ante las peculiaridades de cada contexto (López-Cabanas y Chacón, 1997; Montero, 1998).

La fase preliminar es conveniente que se incluya en el proceso metodológico de la IAP. Consiste en conocer la organización promotora de la acción con objeto de determinar si es plausible y coherente iniciar el proceso que conlleva la IAP, puesto que como metodología participativa implica un proceso de modificación de actitudes y comportamientos. Si la acción se inicia definitivamente, el resultado puede ser bien la transformación interna de una organización, bien el surgimiento de nuevas organizaciones sociales que se responsabilicen de desarrollar en el futuro la IAP. El proceso metodológico se ajustará a las características de la organización.

La fase del desarrollo de la IAP, propiamente dicha, comprende diferentes pasos. En primer lugar, se pretende generar cohesión grupal y fijar los obje-

tivos; para ello se comienza a trabajar de forma grupal con miembros de una comunidad o colectivo. Este grupo inicial será el encargado de trasladar sus reflexiones e implicar en el desarrollo de las actuaciones que se programen a un sector más amplio de la comunidad. En este primer momento es fundamental dedicar el tiempo necesario a crear cohesión grupal, para lo cual se pueden utilizar técnicas grupales destinadas a este fin (Aguilar, 2000). Una vez creado el grupo y establecidas las normas de funcionamiento, hay que despejar las falsas expectativas sobre qué es y qué no es el proceso iniciado, explicar el marco teórico y metodológico, así como el compromiso que supone para los participantes. En esta primera parte el grupo debe decidir sobre qué aspectos de la realidad social van a centrar el proceso de IAP, y así concretar el tema que más preocupe entre todos los que han surgido. El trabajo se puede desarrollar aplicando diferentes técnicas grupales como en el proceso de formación del grupo, a las que nos gustaría añadir la técnica de los *mapas parlantes* (Arango, 1993), especialmente indicada para colectivos o comunidades con dificultades para la comunicación o expresión de sus ideas, bien sea por su nivel formativo, bien por la falta de comprensión del idioma.

En segundo lugar, elaborar un diagnóstico participativo y un análisis crítico de los factores que inciden en el problema. Para conocerlo con la mayor profundidad, los autores proponen los siguientes pasos:

- a) Expresión abierta de la representación social del problema: los componentes del grupo expresan su visión subjetiva sobre el problema, cómo lo viven, por qué creen que existe y qué soluciones iniciales proponen.
- b) Cuestionamiento de la representación inicial del problema: profundizar en las distorsiones de la realidad que pueden producirse, las contradicciones y las limitaciones del propio grupo. En este momento el grupo debe darse cuenta de que necesita más información que le permita analizar de manera completa el problema antes de proponer actuaciones.
- c) Recogida de más información: el grupo debe decidir qué información nueva precisa. En este punto del proceso pueden necesitar al investigador para que les indique qué técnicas de investigación pueden utilizar, siendo por tanto un momento de transferencia tecnológica. No se pretende que los integrantes del grupo se conviertan en técnicos especializados, pero sí que adquieran habilidades para conseguir la información que les permita completar el diagnóstico participativo de su realidad social. Es conveniente conocer los factores de riesgo que suscitan y mantienen el problema, como los factores que pueden prevenir su origen y favorecer su desaparición o la disminución de su impacto.
- d) Replanteamiento del problema. El grupo, con toda la información disponible, analizará de nuevo el problema y revisará desde una perspectiva crítica la opinión inicial que tenía del mismo; la clave del éxito del proceso está, precisamente, en la resolución participativa de las contra-

dicciones lógicas que emergen. Convenientemente elaborados los posibles conflictos, el grupo sale reforzado y está en condiciones de ser un motor de transformación social de su realidad.

En tercer lugar, hay que diseñar la programación de las acciones y ejecutar el plan de acción. Las propuestas de intervención deben ir en un doble sentido: proponer medidas para bloquear o reducir los factores de riesgo que originan y mantienen el problema, así como proponer medidas que generen y potencien factores de protección, en los diferentes subsistemas que afectan al problema (microsistema, mesosistema, exosistema, macrosistema).

En cuarto y último lugar, se debe tener en cuenta el proceso de evaluación y reprogramación. Es muy importante concienciar al grupo de la importancia de realizar la evaluación durante todo el proceso desde el inicio, ya que es la base de la IAP y su avance es en espiral: investigación-programación-actuación-evaluación y vuelta a empezar, todo ello con la participación no sólo del grupo de acción, sino también de los miembros de la comunidad o del colectivo de afectados por el proceso.

Una de las metodologías basadas en la IAP es el Diagnóstico Rural Participativo, herramienta que se aplica durante todo el ciclo de un proyecto y se ha convertido en un instrumento de sistematización participativa de experiencias de cara a tomar decisiones y emprender acciones con la población rural.⁹

En el esquema siguiente se enumeran los pasos de la estrategia metodológica usualmente utilizada en el trabajo con la comunidad (Montero, 1998: 218):

1. Selección y/o contacto con una comunidad en tanto que área problemática. Puede ser:

- Institucional.
- Vivencial (de los/las investigadores/as).
- Por iniciativa de la comunidad o de algunos de sus miembros.
- Por conocimiento popular o por señalamiento de medios de comunicación social.

2. Familiarización entre investigadores y comunidad. Puede incluir:

- Arqueo de fuentes. Búsqueda en registros y archivos que contienen información sobre la comunidad.
- Visitas a la comunidad.

9. Se puede conocer una experiencia de aplicación para el desarrollo del Parque Natural de la Sierra de Espadán en Castellón, impulsada por el Servei d'Activitats Socioculturals de la Universitat Jaume I (véase AA. VV., 2002).

- Entrevistas o contactos informales entre investigadores externos y miembros de la comunidad.
- Observación libre.
- Encuestas o sondeos.

3. Reuniones con miembros de la comunidad o grupos organizados existentes en la misma para definir situación problemática y formas de trabajo conjunto.

4. Identificación de necesidades, que puede realizarse mediante:

- Asambleas o foros de la comunidad.
- Encuestas.
- Empleo de técnicas de dinámica de grupos.
- Empleo de técnicas proyectivas de teatro, danza, sociodrama, fotos, dibujos, marionetas, entre otras.

5. Jerarquización de necesidades. Suele realizarse conjuntamente con lo anterior y utilizar algunas de las mismas técnicas.

6. Selección con la comunidad de un problema específico que solucionar, en función de la jerarquía de la necesidad, recursos disponibles y/o accesibles y viabilidad. Supone la conversión del conocimiento acerca de las necesidades en un problema específico de investigación-acción participativa. Para esto pueden emplearse:

- Reuniones, asambleas y foros de la comunidad.
- Talleres.
- Uso de dinámica de grupos.

7. Establecimiento de planes de acción, para lo cual pueden emplearse las mismas técnicas anteriores, más las siguientes:

- Entrenamiento en técnicas de investigación participante.
- Formación de líderes.
- Realización de talleres destinados a fortalecer la organización comunal y el desarrollo personal de sus miembros.

8. Acción comunitaria para llevar a cabo esos planes, así como su rediseño y corrección en función de los logros, obstáculos y del análisis y conocimiento producidos. Supone:

- Actividades paralelas destinadas a la incorporación del mayor número posible de miembros de la comunidad, en función de las tareas específicas que sea necesario realizar.
- Generación, adiestramiento y aplicación de técnicas y de procedimientos de acción e investigación.

9. Registro de la actividad mediante uso de diarios de campo, de técnicas estadísticas cuando éstas sean necesarias y pertinentes, de informes parciales.

10. Evaluación y recuperación de la información y conocimiento producidos. Para esto pueden emplearse:

- Entrevistas e historias de vida.
- Técnicas estadísticas.
- Análisis de discurso.
- Análisis crítico de causas y consecuencias, así como de logros y fracasos, realizado con la comunidad.
- Técnicas de la historia oral.
- Puede darse a lo largo de la acción y en paralelo al registro de información.

11. Devolución sistemática a la comunidad del conocimiento e información producidos. Pueden utilizarse:

- Reuniones, asambleas y foros de la comunidad.
- Discusión de grupos.
- Producción de periódicos de la comunidad, distribución de volantes y creación de murales informativos.
- Uso de medios de comunicación social.
- Producción de folletos, historietas y otras publicaciones semejantes.

Estos pasos no se presentan necesariamente en orden sucesivo. En la práctica pueden superponerse o darse en un orden diferente al señalado que es, simplemente, el más frecuente.

Conclusiones

A modo de conclusión, resaltaremos la idea de que en el proceso de desarrollo local el aumento de la participación es, casi siempre, un objetivo perseguido explícita o implícitamente (como efecto «secundario» deseable), puesto que son los propios actores locales los responsables del proceso de desarrollo, y

donde la iniciativa contempla un flujo de abajo-arriba, así como la consolidación del capital social mediante la creación de redes sociales.

Retomando lo expuesto al inicio del capítulo, donde se indica la importancia del empoderamiento y la participación de la comunidad en el proceso de desarrollo comunitario, se ha de señalar que los elementos abordados en este artículo no han sido estudiados sólo desde una perspectiva conceptual, sino también mediante la aportación de herramientas y metodologías que permiten su aplicación e implementación.

Referencias bibliográficas

- AA. VV. (2002): «Diagnóstico rural participativo (DRP)», en *Dossiers d'extensió universitària*, 2.
- AGOST, M. R. (2004): *Exclusión social: Una experiencia de integración socio-laboral*, Ed. Diputación de Castellón, Castellón.
- AGOST, M. R.; ORTÍ, M. J. (2007): «Participación y Asociacionismo», *Materiales Docentes del curso: Políticas Locales, género y desarrollo*, Fundación Isonomía, Universitat Jaume I.
- AGUILAR, M. J. (2000): *Cómo animar un grupo*, CCD, Madrid.
- ALAYON, N. (1987): «Participación: mitos y alternativas», en *Revista de Treball Social*, 108, pp. 139-145.
- ALBERICH, T. (1999): «Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local», en *Política y sociedad*, 31, pp. 163-174.
- ARANGO, C. (1993): «Comportamiento participativo y educación popular. El caso de Tumaco», en Musitu, G.; Berjano, E.; Gracia, E.; Abad, J. R.; *Intervención Psicosocial. Programas y experiencias*, Popular, Madrid.
- BILLIS, D.; GLENNERSTER, H. (1998): «Human services and voluntary sector», en *Journal of Social Policy*, 27 (1), pp. 80-81.
- CASADO, D. (dir.) (1992): *Organizaciones voluntarias en España*, Hacer, Barcelona.
- CRINO, A.; JIMÉNEZ DE LA JARA, M. (2001): «El tercer sector en Chile», en Piñar, J. L.; Sánchez, R., *El Tercer Sector Iberoamericano. Fundaciones, Asociaciones y ONG*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- CHACÓN, F.; VECINA, M. L. (2002): *Gestión del voluntariado*, Síntesis, Madrid.
- FALS BORDA, O. (1993): «La investigación acción participativa y la intervención social», en *Documentación Social*, 92, pp. 9-21.
- GALTUNG, J.; WIRAK, A. (1979): «Les besoins de l'homme, les droits de l'homme et les théories de développement», en *Rapport et document de sciences sociales*, 37, pp. 7-33.
- GARCÍA ROCA, J. (1998): *Exclusión social y contracultura de la solidaridad. Prácticas discursos y narraciones*, HOAC, Madrid.

- GRACIA, E.; HERRERO, J.; MUSITU, G. (1995): *El apoyo social*, Barcelona, PPU.
- HOMBRADOS, I. (1996): *Introducción a la Psicología Comunitaria*, Aljibe, Granada.
- JEREZ, A. (coord.) (1997): *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector*, Tecnos, Madrid.
- KLANDERMMANS, B.; KRISI, S.; TARROW, S. (ed.) (1988): *Research in social movements, conflicts and change*, vol. I, JAI Press, Londres.
- KLEIN, J. G.; SNOWDEN, L. R.; MUÑOZ, R. F. (1977): «Social and Community Interventions», en *Annual Review of Psychology*, 28, pp. 323-361.
- LEIVA, A. (2002): *El tema de la participación de la psicología comunitaria en las políticas de Nuevo Trato*. Trabajo presentado al Primer Concurso de Proyectos de investigación del Observatorio del Bien Común, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.
- LÓPEZ DE CEBALLOS, P. (1989): *Un método para la Investigación Acción Participativa*, Ed. Popular, Madrid.
- LÓPEZ-CABANAS, M.; CHACÓN, F. (1997): *Intervención Psicosocial y Servicios Sociales. Un enfoque participativo*, Síntesis, Madrid.
- MARÍN, G. (1988): «La Psicología Comunitaria en América Latina», en Martín González, A.; Chacón, F.; Martínez, M. (ed.), *Psicología comunitaria*, Visor, Madrid.
- MARTÍN GONZÁLEZ, A. (1988): *Psicología humanística, animación sociocultural y problemas sociales*, Popular, Madrid.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE CHILE (DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES) (1999): *Lineamientos para construir una matriz de indicadores de participación social en programas sociales. Informe Final*, Gobierno de Chile, Santiago.
- MONTERO, M. (1998): «La comunidad como objetivo y sujeto de la acción social» en A. Martín (ed.), *Psicología comunitaria fundamentos y aplicaciones*, Ed. Síntesis. Madrid.
- OMOTO, A. M.; SNYDER, M. (1995): «Sustained helping without obligation. Motivation, longevity of service, and perceived attitude change among AIDS Volunteers», en *Journal of Personality and Social Psychology*, 68 (4), pp. 671-686.
- PIÑAR, J. L. (2001): *El Tercer Sector en España e Iberoamérica*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RAPPAPORT, J. (1987): «Terms of empowerment/exemplars of prevention: toward a theory for community psychology», en *American Journal of Psychology*, 15, pp. 121-147.
- (1993): «Research methods and the empowerment social agenda», en Tolan, P. et al., *Researching community psychology*, APA, Washington.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, T. (1995): *Las democracias participativas*, HOAC, Madrid.

- SALAZAR, M. C. (1992): *La investigación acción participativa. Inicios y desarrollos*, Ed. Popular, Madrid.
- SÁNCHEZ VIDAL, A. (1990): «Psicología comunitaria: Origen, concepto y características» en Musitu, G.; Berjano, E.; Bueno, J. R., *Psicología comunitaria*, Nau Llibres, Valencia.
- (1991): *Psicología comunitaria. Bases conceptuales y operativas métodos de intervención*, PPU, Barcelona.
- (1995): «Potencial y límites de la Intervención Psicosocial», en *Intervención Psicosocial*, 10, pp. 5-15.
- SÁNCHEZ, E.; WIESENFELD, E. (1995): «La Psicología social Comunitaria en América Latina», en Wiensfeld, E.; Sánchez, E., *Psicología Social Comunitaria*, Contribuciones Latinoamericanas, Caracas.
- SEN, A. (1984): *Resources, values and development*, Harvard University Press, Oxford.

Segunda parte

La gestión del desarrollo local

8 Gestión del territorio y educación ambiental

Juan Fernández Bustamante

El territorio como factor de oportunidades de desarrollo

Con el objeto de poder situar el presente ensayo, conceptualizaré lo que entiendo por territorio. Para ello, estableceré una primera aproximación que apunta a una «división de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, comuna, barrio, etc.» (Vergara y Von Baer (ed.), 2004: 59). Otros autores¹ conciben el territorio como el espacio donde las personas desarrollan su cultura, formulan las leyes que las rigen, establecen sus formas de organización y construyen su sistema económico. El territorio comprende además una determinada dimensión superficial y el subsuelo. En este acercamiento nos vamos a mover con el fin de observar qué sucede con el territorio, cómo se da la gestión territorial y cuáles son los desafíos, las oportunidades y las contribuciones que puede tener la educación ambiental como aporte a la sostenibilidad ambiental de la gestión local.

Así, puede decirse que en un determinado territorio confluye una serie de situaciones tendentes a interactuar con el objetivo de mejorar ese espacio, incrementar sus potencialidades y gestionar de mejor forma sus recursos humanos y naturales. En este sentido, se abre todo un ámbito de actuación conducente a gestionar el territorio con miras a obtener los máximos beneficios posibles. Por lo tanto, ¿qué podemos gestionar en ese territorio? A simple vista y de alguna manera, todo puede ser gestionado, de ahí la importancia de una buena planificación. Pero, ¿cómo vamos a gestionar este territorio?

En primer lugar, es importante aclarar cuáles son los aspectos que comúnmente se comparten de un territorio. Lo principal es que las personas que cohabitan un espacio determinado puedan establecer la identidad del territorio, es decir, ¿qué les significa su espacio?, ¿qué los une?, ¿cuáles son sus principales componentes y elementos que les permiten establecer el marco referencial de pertenencia? Lo que se busca es que todos puedan sentirse parte de objetivos

1. Bifani (1997), Boisier (1998) y Elizalde (2003).

comunes. En otras palabras, identificar lo que se denomina «imaginario colectivo», el cual representa una fuente de sentido, de experiencias y de valores socialmente construidos. Es a partir de estos significados compartidos que las personas encuentran motivos e incentivos para establecer lazos de confianza y cooperación. Compartir un imaginario colectivo posibilita asumir con mayor facilidad los fines sociales que deben orientar y encauzar la racionalidad de los sistemas sociales.

Es clave recordar que el «nosotros» resulta de la confluencia de una diversidad de situaciones. En lo local, esto se hace evidente cuando sucede un acontecimiento que conmueve a toda la comunidad, lo que conduce a ésta a replegarse en torno a valores comunes, a buscar salidas en conjunto, a adoptar las decisiones que correspondan con el objeto de enfrentar una situación específica.

Por lo tanto, se requiere organizar las formas prácticas de convivencia en el territorio, de manera que provean a las personas de un sentido de pertenencia social. Al mismo tiempo, hay que crear un sentido y una representación del «nosotros» tal que permita a las personas actuar colectivamente para moldear dicha convivencia. De igual modo, la identificación de la ciudadanía con los problemas del territorio es muy importante, puesto que la cooperación efectiva y la interacción entre actores están sujetas al grado de identificación con una problemática común, lo que pone en juego sus disposiciones para acordar medidas de intervención y decisiones colectivas.

Por lo anterior, el desarrollo local se define como un proceso orientado, o sea, es el resultado de acciones deliberadas de los actores o agentes que inciden con sus decisiones en la gestión de un territorio determinado. Las decisiones no se remiten solamente a la escala local. Existen decisiones que trascienden lo local y afectan otras escalas, por ejemplo, a nivel nacional e incluso internacional. 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. Esta tarea concierne a todos los agentes sociales que intervienen de alguna manera en un territorio específico:

- Las autoridades locales son quienes tienen que facilitar y promover la planificación estratégica del territorio, liderando las iniciativas y esfuerzos necesarios.²
- Las escuelas deben ser un referente importante de identidad y pertenencia territorial. Los aprendizajes significativos desempeñan un rol fundamental.
- Las organizaciones sociales son las encargadas de expresar sus enfoques y prioridades, además de ejercer sus derechos y deberes con rela-

2. En este trabajo se usa la nomenclatura de gobierno comunal, municipio y ayuntamiento como sinónimos.

ción al desarrollo en los niveles de información, consultas, decisiones, fiscalización social y gestión.

- Los empresarios deben actuar con responsabilidad social, concertando con las autoridades locales y la comunidad, las tecnologías y plazos para controlar los problemas ambientales generados por las actividades productivas y adoptar las acciones necesarias para prevenir otros problemas.
- Las universidades (en caso de que existan en la localidad) tienen que planificar sus roles de formación profesional, investigación y proyección social en el marco de la sostenibilidad local del desarrollo, así como de la visión de futuro que se construya colectivamente, brindando apoyo efectivo mediante asistencia técnica.³
- Las organizaciones de la sociedad civil (ONG) deben facilitar y promover el desarrollo de capacidades y contribuir a la formación de una nueva ciudadanía, consciente de sus derechos y deberes.
- Los medios de comunicación tienen que coadyuvar a la formación de la opinión pública, fomentar la cultura del desarrollo, informar con objetividad acerca de los problemas económicos, sociales, ambientales, sobre sus causas y efectos y contribuir a fijar prioridades.
- Las agencias de cooperación deben apoyar las iniciativas de la comunidad y de los gobiernos locales que estén encaminadas hacia el desarrollo local sostenible.
- Otras instituciones y organizaciones tienen que participar en los procesos anteriores dependiendo de sus ámbitos de actuación.⁴

La figura siguiente ilustra el proceso descrito:⁵

3. En Chile, desde hace algunos años se han implementado los llamados acuerdos voluntarios referidos a temas ambientales que permiten articular una serie de acciones y procesos de cambios de actitud. A partir de estos acuerdos, pueden identificarse fuertes tendencias a incorporar nuevas tecnologías que apuntan a mejorar el medio ambiente. Tema que no es menor para la gestión local.

4. Hoy existe un número indeterminado de organizaciones que no se encuentran dentro de las estructuras tradicionales, pero cumplen importantes funciones en el desarrollo local.

5. Véase <<http://www.redel.cl/documentos/Barreiroindex.html>>.

Figura 1. Estrategias y contexto para la gestión desde una visión local



Cabe destacar que el desarrollo local no tiene un patrón de referencia. Es decir, la ejecución de las acciones acordadas no responde a un modelo único de desarrollo, sino que dan cuenta de singulares estrategias creativas. A menudo, se define el desarrollo local como el espacio por excelencia para alcanzar un desarrollo completo (integral) y equilibrado, toda vez que las múltiples experiencias de desarrollo local que están construyéndose, no sólo en el ámbito territorial chileno, sino en el mundo en su conjunto, pueden llegar a constituir un nuevo paradigma de estrategias de desarrollo, ocasionalmente reconocidas como utopías locales. Lo que suele no poder realizarse a nivel nacional o estatal es posible lograrlo a nivel local, en gran medida, como resultado de la voluntad de actores que se conocen a sí mismos y que cooperan y defienden intereses compartidos para el futuro de la localidad o comunidad.⁶

El territorio y la sostenibilidad ambiental local

Una creciente documentación⁷ da cuenta de propuestas que seguir en relación con la instrumentación de la gestión ambiental local. En este sentido, señalaré aquella que, a mi juicio, considero más relevante. Durante la Cumbre

6. Consultar Gross, Ulloa y Arrué (ed.) (2005).

7. Boisier (1996), Gross, Ulloa y Arrué (*op. cit.*); Espinoza, Valenzuela y Jure (2000). ICLEI, Consejo Internacional para las iniciativas ambientales locales 13, ha desarrollado en varios países de América Latina (Perú, Ecuador, Costa Rica y Chile, entre otros) programas de capacitación para las autoridades locales y técnicos de los municipios.

de la Tierra en Río de Janeiro en 1992⁸ los gobiernos se comprometieron a adoptar estrategias nacionales con implicaciones de desarrollo local sostenible.⁹ Acordaron que esas estrategias debían tener características que indujeran la más amplia participación social posible, con el propósito de garantizar un «desarrollo económico socialmente responsable protegiendo al mismo tiempo la dotación de recursos y el medio ambiente en beneficio de las generaciones futuras».¹⁰

El capítulo 28 de la Agenda 21¹¹ representa una llamada a las autoridades locales a iniciar un proceso de diálogo con la población para concertar un plan de desarrollo sostenible a nivel local. La llamada dio forma a la denominada Agenda Local 21. Esto implica una mayor responsabilidad y una diferente relación de gobernabilidad del nivel local («poder local») frente al gobierno central. En este proceso, las autoridades locales desempeñan un rol facilitador para crear las condiciones de participación de todas las personas, lo cual, a su vez, genera una mayor estabilidad en la gobernabilidad. En otras palabras, las municipalidades asumen un protagonismo de nuevo cuño que trasciende la prestación de servicios básicos, de supervisión y construcción y mantenimiento de infraestructura, haciéndolas emerger como promotoras de desarrollo. De ahí que la cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en 2002,¹² ratificara los postulados de Río y reafirmara la invitación a los gobiernos locales para asumir un nuevo compromiso mucho más centrado en las personas.¹³

Al poner el acento en la persona, el desarrollo se humaniza, por lo que se coloca cada vez más énfasis en la necesidad de que las sociedades en su conjunto se enfoquen en la construcción de un desarrollo a escala humana, donde las personas puedan participar en las decisiones de aquellos asuntos que afectan su calidad de vida: «Avanzar hacia un desarrollo más humano requiere que las personas obtengan mayor control sobre sus vidas. Ello plantea la necesidad de que las personas incrementen su caudal de conciencia y la percepción de su realidad y posibilidades».¹⁴ Como puede inferirse, la educación se convierte en

8. Naciones Unidas (1992a, 1996c, 1996d, 1999e y 2000f).

9. Ver: <www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm#tierra>.

10. Véase Comisión Brundtland (1987: 43).

11. Naciones Unidas, Agenda 21, cap. 28, 1992b.

Disponible en: <http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21es28.htm>

12. Naciones Unidas (2002). Disponible en <<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/>>; Bárcena y De Miguel (comp.) (2003), Comisión Nacional del Medio Ambiente CONAMA (2002), Nieto y Luz (2002: 4). Disponible en <<http://ambiental.uaslp.mx/docs/LMNC-AP21114.pdf>>; La Vina, Hoff y De Rose (2002). Disponible en <http://pdf.wri.org/wssd_joburg_spanish.pdf>.

13. Municipalidad de Ñuñoa (2002). Disponible en <www.nunoa.cl>.

14. PNUD (2004: 86).

el potencial fundamental para el desarrollo; no hay nación que haya salido del subdesarrollo sin poner como punto nodal a la educación.

Hoy, con más fuerza que en años anteriores, nos vemos enfrentados a dos características fundamentales de los procesos sociales locales en los países de América Latina y el Caribe. Por un lado, encontramos la gran cantidad de atribuciones y funciones que tienen los municipios y/o gobiernos locales. Por consiguiente, la gestión local comienza a transformarse en el vértice articulador de procesos y agentes en función del bien común del territorio. Por otra parte, vemos la persistente necesidad de invertir en una educación de calidad, lo que, sin duda alguna, redundará en un mayor desarrollo de la población.

Así, la atención debiera estar puesta en el capital social¹⁵ como elemento central, concepto que remite a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder (*empowerment*) y a los recursos, y a través de las cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas.¹⁶ Por lo mismo, entendemos el capital social como «asociaciones horizontales» entre la gente o, en otras palabras, como redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad y convivencia 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 comunidad.

De ese modo, el capital social puede definirse como la habilidad de las personas para trabajar juntas por un objetivo común en grupos y organizaciones. Sin embargo, la habilidad para cooperar voluntariamente depende del grado en que las comunidades compartan normas y valores capaces de subordinar sus intereses individuales a los del grupo. En este proceso, es básico el nivel de confianza mutua existente en éste, extensible al conjunto de la sociedad. Así, el capital social determina la facilidad de las personas y de los grupos para actuar juntos.¹⁷

Este capital se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, o sea, se encuentra en la estructura social y cultural que determina el estilo de las relaciones entre grupos e individuos. Para poseer capital social, una persona o una organización debe relacionarse con otra. Este tipo de capital no es propiedad de ninguno de los actores que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte.

La razón principal para interesarse por el capital social es que un grupo con miembros que confían uno en el otro, puede cumplir mejor sus metas que un

15. Se puede consultar Durston (1999a y 1999b); Boisier (*op. cit.*).

16. Véase CEPAL (2001). En este documento titulado «Capital Social y Pobreza», surgido de la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza, celebrada en Santiago de Chile entre el 24 y el 26 de septiembre del 2001, se plantea que el concepto de capital social se remonta al clásico estudio de Edward Banfield (1958), pero sólo se populariza a partir de finales de los 80 con los trabajos de James Coleman y Robert Putnam (1988).

17. Véase Durston (*op. cit.*, 1999a y *op. cit.*, 1999b), Boisier (*op. cit.*) y PNUD (2002).

grupo similar sin confianza entre sí. En tal sentido, el capital social es un nuevo factor de producción que debiera añadirse a los conceptos convencionales de capital (humano, físico, etc.). En efecto, la confianza y el cumplimiento de las obligaciones pueden ser muy importantes para el desarrollo económico, debido a que reducen los costes de transacción. Cuando hay confianza, se requiere de un menor número de transacciones que deben ser controladas por una tercera parte. Respecto al cumplimiento, en la medida en que se tiene conciencia de que existen derechos y deberes es mucho más fácil lograr los objetivos planteados, ya que cada quien sabe qué hacer y en qué momento.

En este marco conceptual, la identidad territorial debe articularse con una idea de comunidad entendida como una entidad con objetivos comunes o compartidos. Esto implica que no es suficiente simplemente con pertenecer a ella, las identidades territoriales se están modificando con rapidez en función de los fenómenos a que la sociedad se ve enfrentada.

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. Es decir, hay que identificar aquellos problemas que, para ser abordados y resueltos, demandan una acción desde el ámbito local-territorial, o sea, que requieren de una fuerte interacción social horizontal. Las nuevas identidades locales, en un mundo interdependiente y de flujos crecientes, emergen a partir de objetivos compartidos, los cuales no están predeterminados por el hecho de la pertenencia o la contigüidad, sino que se van modificando y transformando en función de las relaciones cambiantes de lo local con lo global.

Los gobiernos locales y la sostenibilidad ambiental del desarrollo

Los gobiernos locales de América Latina y el Caribe son los agentes ejecutores por excelencia de los procesos que pueden posibilitar el desarrollo sostenible, por lo que deben ser fortalecidos globalmente en el ámbito legislativo y fiscal para que puedan operar como base de un buen gobierno nacional. Es decir, necesitan desarrollarse como la esfera de gobierno más sólida.

El desarrollo sostenible¹⁸ requiere de una alta cooperación entre todas las esferas de gobierno, ya que sólo podrá transitarse hacia él si hay una integración asociativa entre las diferentes esferas y niveles de gobierno (global, nacional, regional y local). La clara articulación de políticas nacionales, marcos de gestión coherentes y programas de financiamiento y de capacitación permiten dar seguimiento a los resultados locales, así como documentarlos y

18. Véase Gross (2002).

replicarlos en caso de éxito. Con ello se facilita dar respuesta a las prioridades locales, nacionales, regionales y globales.

La inversión en el desarrollo de liderazgos a nivel local impulsará el avance global hacia el desarrollo sostenible. Comunidades empoderadas y liderazgo fuerte tienen el poder de superar barreras aparentemente imposibles de salvar. Como la esfera de gobierno más cercana a la gente, los gobiernos locales pueden ayudar a cambiar los comportamientos y valores relacionados con el consumo y la producción, así como proponer nuevos principios éticos y actitudes más responsables ambientalmente. Este nuevo paradigma debe ser construido sobre el marco de un gobierno que reconozca y promueva la integración, la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad y la participación auténtica, sobre todo en entornos que muestran fragilidad territorial como la región de América Latina y el Caribe:

- América Latina cuenta con la reserva de tierras cultivables más grande del mundo: 576 millones de hectáreas.
- Casi 250 millones de hectáreas en América del Sur y 63 millones en América Central están degradadas.
- Los bosques naturales aún cubren un 47% de la superficie regional.
- Seis de los ocho países en el mundo, con más del 70% de cobertura original de bosques, están en América del Sur.
- La región alberga el 40% de las especies de plantas y animales del planeta, y se considera que posee la diversidad florística más alta del mundo.
- Muchas especies están bajo amenaza y 1.244 especies de vertebrados se encuentran en peligro de extinción.
- Los ríos de la región poseen más del 30% del agua continental superficial del mundo.
- La demanda por agua crece rápidamente con la población y la extensión de las actividades industriales y agrícolas.
- La región posee 64.000 km de costa y 16 millones de km² de territorio marítimo.
- Los arrecifes del Caribe constituyen el 12% del total mundial.
- La región produce el 4,3% de las emisiones mundiales de CO₂ de procesos industriales y el 48% por cambios en el uso del suelo.
- El 50% de la energía en América Central es hídrica.
- En Chile, Brasil y Uruguay la energía hídrica es aún la fuente más importante.
- La población urbana en la región creció del 43% en 1950 al 73,4% en 1995.
- El crecimiento urbano sin planificación conlleva un aumento de la contaminación ambiental en la mayoría de las ciudades.

- La frecuencia e intensidad de los desastres naturales están relacionadas con una creciente degradación ambiental local, regional y mundial.¹⁹

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado en lo que se refiere a la información ambiental con el objeto de poder enfrentar con mayores y mejores herramientas la sostenibilidad ambiental. En esta área se destacan México, Brasil, Chile y Colombia.²⁰ En estos países se han generado distintos productos informativos, tales como compendios estadísticos, cuentas ambientales, cartografía ambiental, estados del medio ambiente, catastros de vegetación nativa, información georreferenciada e indicadores de sostenibilidad. En la región, otros países también están avanzando con un fuerte compromiso en dicha materia, y destacan: Cuba, Perú, Panamá y República Dominicana.²¹

La información ambiental es fundamental para la toma de decisiones. Se transforma en un elemento vital para conocer y enfrentar los desafíos ambientales más adecuadamente. Las autoridades locales cuentan con mayores posibilidades para prevenir y gestionar el territorio desde la perspectiva ambiental, toda vez que hoy en un número significativo de municipios de América Latina y el Caribe se tiene una mejor y más completa información en esta materia. La apuesta de los gobiernos locales para los próximos años es que dicha información pueda emplearse cada vez más en beneficio de una mejor gestión de su territorio.

Educación y gestión ambiental

La educación se ve enfrentada a una serie de desafíos que son propios de una sociedad globalizada. Con el objeto de acercarnos a los cambios más relevantes, veamos qué retos deberán asumir los procesos educativos en un futuro cercano.²² Tales desafíos no son menores, por el contrario, conllevan una serie de inconvenientes dada la heterogeneidad de los sistemas educativos en América Latina y el Caribe. Esos sistemas sostienen procesos educativos cuyas condiciones materiales de instrumentación se encuentran en una precariedad franciscana. Ello no implica que se abandone la búsqueda del fortalecimiento de su gestión, apuntando cada vez más a contribuir a mejorar la calidad de vida

19. PNUMA (2000) e Informe GEO América Latina y el Caribe (2003), Guimares y Bárcenas (2001) y González (2002).

20. Chile fue evaluado recientemente por la OCDE. Recordemos que esta organización lleva a cabo evaluaciones sistemáticas e independientes en todos sus países miembros con el objetivo de promover el desarrollo sostenible. Véase OCDE-CEPAL (2005).

21. Quiroga (2005: 14). Este informe da cuenta de los documentos y libros que existen por países con relación a información ambiental.

22. Brunner (2000), Corvalán (2006) y Giddens (1999).

de la población, afrontando los desafíos actuales y los que están por venir, que son los siguientes:

- El conocimiento debe dejar de ser lento, escaso y estable.
- El establecimiento escolar tiene que dejar de ser el canal único mediante el cual las nuevas generaciones entran en contacto con el conocimiento y la información.
- La palabra del profesor y el texto escrito deben dejar de ser los aportes exclusivos de la comunicación educacional.
- La escuela ya no debe actuar más como si las competencias que forma, los aprendizajes que tienen lugar y el tipo de inteligencia que supone en los alumnos pudieran limitarse a las expectativas surgidas en la Revolución Industrial.
- Las tecnologías tradicionales del proceso educativo tienen que dejar de ser las únicas disponibles para enseñar y aprender.
- La educación tiene que dejar de identificarse exclusivamente con el ámbito del Estado-nación e ingresar en ella también en la esfera de la globalización.
- La escuela debe dejar de ser una agencia formativa que opera en un medio estable de socialización.

Los puntos anteriores no hacen más que describir algunos de los rasgos del nuevo contexto en que se mueve la educación.²³ Plantear estos desafíos ayuda a redefinir el momento que estamos viviendo y, a su vez, nos sitúa de cara a otros retos previsibles, pero, sobre todo, nos coloca frente a las nuevas oportunidades que presenta la educación hoy en día.

A partir de los siete desafíos anteriores se esclarece la necesidad de seguir mejorando los procesos educativos y sus capacidades de respuesta. A nivel político, tales desafíos contribuyen a orientar las decisiones y definir cursos de acción, en la medida en que representan una lista de prioridades. De ahí que la escuela debe seguir mejorando los factores de efectividad y colocando los objetivos en relación con competencias básicas y altas expectativas, además de actuar a nivel de perfeccionamiento de los profesores para fortalecer las áreas de gestión y liderazgo, entre otras.

¿Con qué nos estamos enfrentando? Por un lado, estamos en un territorio con un sinnúmero de retos de gestión, pero reconociendo las potencialidades que posee el mundo local. Por otro, si bien las sociedades están inmersas en una serie de interrogantes relativos a cómo afrontar los nuevos horizontes de la globalización y sus incertidumbres, podemos apoyarnos nuevamente en la educación para coadyuvar a construir propuestas a fin de estar en mejores

23. Brunner y Elacqua (2003).

condiciones de enfrentar dichos retos. Sin embargo, y a diferencia de algunas aproximaciones de la educación, ha habido un cambio radical en la mirada, ya que no es desde la educación que tenemos que observar los problemas del territorio, sino que, por el contrario, es a partir de los desafíos y oportunidades del territorio que debe intervenir la educación. En este sentido, podemos establecer tres caminos de innovación desde el territorio hacia la educación:

- Innovación supone institucionalidad que:
 - Estimule a las escuelas a innovar, mejorando los estándares, la información y la emulación, entre otros elementos.
 - Permita a las escuelas mejorar, desarrollando mayor capacidad de autonomía en la gestión, flexibilidad, etc.

- Innovación supone programas que:
 - Creen capacidades para innovar en los profesores, directivos, líderes, padres y apoderados.
 - Faciliten, a su vez, la innovación continua, lo que requiere de más apoyos y recursos.

- Innovación supone redes que:
 - Promuevan el encuentro, el intercambio de información, el aprendizaje y el apoyo emocional entre innovadores.
 - Desarrollen lazos con agentes externos como universidades, centros de investigación, empresas, fundaciones y corporaciones, entre otras.
 - Actúen horizontalmente y aprovechen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La educación ambiental y la gestión territorial

Hemos insistido en el carácter estratégico que la educación tiene en el tránsito hacia el desarrollo sostenible, y en este proceso la educación ambiental en particular desempeña un papel central. Sin embargo, siempre es pertinente recordar que la acción educativa, por sí sola, no es suficiente para responder a un reto de tal magnitud.

Como sabemos, la educación es a la vez producto social e instrumento de transformación de la sociedad donde se inserta. Por lo tanto, los sistemas educativos son, al mismo tiempo, agente y resultado, esto es, causa y consecuencia de los procesos de cambio social. Ahora bien, si el resto de los agentes sociales no actúa en la dirección del cambio deseado, es muy improbable que el sistema educativo transforme el complejo entramado en el que se asientan

las estructuras socioeconómicas, las relaciones de producción e intercambio, las pautas de consumo y, en definitiva, el modelo de desarrollo establecido.²⁴

Ello implica la necesidad de incluir programas de educación ambiental en la planificación y en las políticas generales, elaboradas contando con una efectiva y auténtica participación social.²⁵ Demasiadas veces se cae en la tentación de realizar acciones atractivas, con vistosas puestas en escena y grandes movimientos de masas, que no comprometen demasiado ni cuestionan la gestión que se realiza. La educación ambiental tiene que integrarse con la gestión, toda vez que la mejor educación es una buena gestión, que no debe ser utilizada como justificación ante las posibles deficiencias de ésta.

Si buscamos transitar hacia la sostenibilidad y la equidad, debemos ser conscientes de que esta transición requiere de profundos cambios económicos, tecnológicos, jurídicos, sociales, políticos, además de culturales. Así pues, y de acuerdo con Brown y Silva, aun reconociendo las enormes potencialidades de la educación ambiental, no podemos convertirla en una falsa tabla de salvación (véase figura n.º 2).

Figura 2. Ejes del desarrollo sustentable para la educación ambiental



24. González (1998) y (1999).

25. OCDE-CEPAL (*op. cit.*, 2005).

Conclusiones

La educación ambiental tiene que coadyuvar al proceso de gestión local, puesto que la experiencia ha mostrado que es una aliada indispensable para los avances que hay que ejecutar desde lo local. Sin embargo, como decíamos, el énfasis debe ser el contrario a lo realizado en los primeros años de la educación ambiental, donde lo local fue, de alguna manera, un ente más bien pasivo que recibía contenidos y propuestas, más allá de si eran pertinentes o no. Actualmente, el territorio demanda políticas y acciones que contribuyan al desarrollo y sostenibilidad desde lo local, por lo que la educación ambiental vuelve a desempeñar un papel preponderante en el desarrollo de la gestión y promoción del territorio.

A modo de conclusión diremos que, con el acento puesto en lo local y con base en la función articuladora que está cumpliendo la gestión territorial, la educación ambiental puede contribuir significativamente a alcanzar metas apropiadas y trascendentes en el marco de los procesos de desarrollo que vienen poniendo en marcha los gobiernos locales de América Latina y el Caribe.

Referencias bibliográficas

- BANFIELD, E. (1958): *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Glencoe, Illinois.
- BÁRCENA, A.; DE MIGUEL, C. (comp.) (2003): «Financiamiento para el Desarrollo Sostenible. Visiones y acciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe», en *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible*, CEPAL, Johannesburgo, abril del 2003, Santiago, Chile.
- BIFANI, P. (1997): *Medio ambiente y desarrollo*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- BOISIER, S. (1998): *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico*, ILPES, Santiago, Chile.
- BOISIER, S. (1996): *Modernidad y territorio*, 3.^a ed., ILPES, Santiago, Chile (Post-scriptum sobre *Desarrollo Regional: Modelos reales y modelos mentales*, Anales de Geografía de la Universidad Complutense, n.º 18, 1988, Madrid, España).
- BRUNNER, J. J.; ELACQUA, G. (2003): *Informe: Capital Humano en Santiago de Chile*, Universidad Adolfo Ibáñez, Escuela de Gobierno, Santiago, Chile.
- BRUNNER, J. J. (2000): *Educación, escenarios de futuro, nuevas tecnologías y sociedad de la información*, PREAL (Programa de Promoción Educativa en América Latina y el Caribe), n.º 16, enero, Santiago, Chile.
- BROWN, G.; SILVA, O. (1996): *Educación ambiental y desarrollo sustentable*, Texto de apoyo a la docencia, Universidad de La Serena, Departamento de Educación, La Serena, Chile.

- CEPAL (2001): «Capital social y pobreza», en *Conferencia Regional CEPAL*, Santiago, Chile, 24 al 26 de septiembre, CEPAL, Santiago, Chile.
- COLEMAN, J.; PUTMAN, R. (1988): *Foundations of social theory*, Belknap Press, Cambridge, Mass.
- COMISIÓN BRUNDTLAND (1988): *Nuestro futuro común. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo*, Alianza Editorial, Madrid.
- COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (CONAMA) (2002): *Informe Nacional de Chile a la Cumbre de Johannesburgo*, Gobierno de Chile, Santiago.
- CORVALÁN, J. (2006): *Las transformaciones educativas recientes y los cambios de la política social en Chile y América Latina. Hipótesis sobre los discursos dominantes*. En línea <www.reduc.cl/reduc/corvalan.pdf>.
- DURSTON, J. (1999a): *Construyendo capital social comunitario*, Revista de la CEPAL, n.º 69, pp. 103-118.
- DURSTON, J. (1999b): *¿Qué es capital social comunitario?*, Serie Políticas Sociales, CEPAL, n.º 38.
- ELIZALDE, A. (2003): «Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local», en *Gestión Pública*, CEPAL-ECLAC, n.º 29, Santiago, Chile.
- ESPIÑOZA, G.; VALENZUELA, F.; JURE, J. (ed.) (2000): *Gestión municipal: Políticas, planes y programas ambientales. Experiencia en los municipios de Alhué, El Bosque y Lampa*, Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago, Chile.
- GIDENNS, A. (1999): *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ, E. (2002): «Educación ambiental para la biodiversidad: Reflexiones sobre conceptos y prácticas», *Tópicos en Educación Ambiental*, 4 (11), pp. 76-85.
- GONZÁLEZ, E. (1999): «Otra lectura a la historia de la educación ambiental en América Latina y el Caribe», *Tópicos en Educación Ambiental*, 1 (1), pp. 9-26.
- GONZÁLEZ, E. (1998): *Centro y periferia de la educación ambiental. Un enfoque antiesencialista*, Mundi Prensa, México.
- GROSS, P.; ULLOA, J.; ARRUÉ, R. (ed.) (2005): *Gestión ambiental a nivel local*, Ediciones Surambiente, Santiago, Chile.
- GROSS, P. (2002): *Sostenibilidad ¿Un desafío imposible?*, Ediciones Surambiente, Santiago, Chile.
- GUIMARAES, R. P.; BÁRCENAS, A. (2001): *El Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe desde Río 92 y los nuevos imperativos de institucionalidad*, CEPAL, Santiago, Chile.
- ICLEI, CONSEJO INTERNACIONAL PARA LAS INICIATIVAS AMBIENTALES LOCALES (s/f): *Red de la Agenda 21 para América Latina y el Caribe*. Disponible en <www.iclei.org/rioplusten/la21summary_spl.pdf>.

- JORDÁN, R.; SIMIONI, D. (comp.) (2003): *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, CEPAL/Ministero degli Affari Esteri-Cooperazione Italiana, Santiago, Chile:
- LA VINA, A.; HOFF, G.; DE ROSE, A. M. (2002): *Éxitos y fracasos de Johannesburgo: Una historia de muchas cumbres*. Documento de Trabajo, World Resources Institute, 23 de septiembre. Disponible en línea <http://pdf.wri.org/wssd_joburg_spanish.pdf>.
- MUNICIPALIDAD DE ÑUÑO A (2002): «De la agenda a la acción», en *Primera Conferencia post-Johannesburgo de los Gobiernos Locales Latinoamericanos para el Desarrollo Sustentable*, Santiago, Chile, 17 y 19 de octubre. Disponible en línea <www.nunoa.cl>.
- NACIONES UNIDAS (2002): *Cumbre Mundial sobre Sostenibilidad, Johannesburgo Sudáfrica*. Disponible en <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/>.
- (2000): *Conferencia de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad*, Hannover, 2000. Disponible en <<http://www.sevilla.org/medioambiente/agenda21local/esp/antecedentes.htm>>.
- (1999): *Conferencia euromediterránea de las Ciudades Sostenibles*, Sevilla. Disponible en línea <http://www.palencia21rural.com/doc/declaracion_sevilla_1999.pdf>.
- (1996a): «Carta de Lisboa: De la Carta a la Acción», en *Segunda Conferencia de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad*.
- (1996b): *Conferencia de Asentamientos Humanos «Hábitat II»*, Estambul. Disponible en línea <<http://www.un.org/esa/documents/docsp.htm>>.
- (1992a): *Cumbre de la Tierra, Ambiente y Desarrollo*. Disponible en línea <<http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/Default.htm>>.
- (1992b): *Agenda 21*, cap. 28. Disponible en línea <<http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21es28.htm>>.
- NIETO, C.; LUZ, M. (2002): «¿Qué pasó en Johannesburgo? Resultados, decepciones y esperanzas después de la cumbre de Desarrollo Sostenible», *Pulso, Diario de San Luis*, Sección Ideas, p. 4, 14 de noviembre, San Luis de Potosí, México. Disponible en línea <<http://ambiental.uaslp.mx/docs/LMNC-AP21114.pdf>>.
- OCDE-CEPAL (2005): *Evaluación de desempeño ambiental*, CEPAL, Santiago, Chile.
- PNUD (2004): *Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?* PNUD, Santiago, Chile.
- PNUD (2002): *Desarrollo Humano en Chile, nosotros los chilenos: Un desarrollo cultural*, PNUD, Santiago, Chile.
- PNUMA (2003): *Informe GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente*, PNUMA, México.

- PNUMA (2000): «La situación ambiental en América Latina y el Caribe», en *III Taller de Gestión Ambiental y en Salud para el año 2000*, 8 al 12 de mayo, Santiago, Chile.
- QUIROGA, R. (2005): *Estadísticas del medio ambiente en América Latina y el Caribe: avances y perspectivas*, Serie Manuales, CEPAL, Santiago, Chile.
- VERGARA, P.; VON BAER, H. (ed.) (2004): *En la frontera del desarrollo endógeno*, Instituto de Desarrollo Local y Regional-IDER, Universidad de la Frontera, Temuco, Chile.

9 La sociedad en red: retos y posibilidades para el desarrollo local

Rosana Peris Pichastor
Antonio Grandío Botella

Introducción

Desde la última década del siglo xx estamos asistiendo a cambios drásticos en nuestra sociedad como consecuencia de la emergencia de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento. Sin lugar a dudas, nos encontramos ante un hito histórico sin precedentes que cabría interpretar como revolucionario. La historia de la humanidad cambia de rumbo cada vez que acontece un hecho de esas dimensiones y, en este caso, podríamos decir que la revolución reside en cómo nos relacionamos entre nosotros, en la emergencia de una humanidad interdependiente hasta el punto de que el sueño de la aldea global se convierte en una realidad a pasos agigantados. Además, como señalan Sáez Vacas, García, Palao y Rojo (2003: cap. 18: 2)

lo que ha dado en llamarse «revolución de la comunicación» es en realidad la prehistoria de una fase que se va a desarrollar en la primera década del siglo xxi. En materia de comunicación todavía no hemos visto nada. (...) Todas estas evoluciones conllevan un incremento de la complejidad de la sociedad y de las organizaciones, sistemas y redes que nos rodean. Una complejidad que desafía los métodos tradicionales de análisis y acción.

Asimismo, la evolución de las creaciones del hombre se ha dado en un espacio social o entorno en el que podríamos decir que ha existido siempre una relación circular entre el tipo de interacciones sociales y la técnica/tecnología vigentes. Por ello si, como apuntan Sáez Vacas *et. al.* (*op. cit.*), estamos asistiendo a una revolución histórica que se caracteriza por un gran cambio relacional, no parece descabellado pensar que el entorno o espacio social del mismo pueda ser de nueva naturaleza.

Ya en esta línea, el matemático y filósofo Javier Echeverría (1999) planteó un nuevo modelo de espacio social que denominó *tercer entorno*. El autor parte de la tesis de que las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIT) están permitiendo un escenario «que difiere profundamente de los entor-

nos naturales y urbanos en los que tradicionalmente han vivido y actuado los seres humanos» (*op. cit.*: 14). Evidentemente, se postula este tercer entorno en contraposición a la existencia clara de otros dos, los entornos uno y dos, y para ello describe sus características distintivas. En concreto, Echeverría define y diferencia entre el E1 o Physis, E2 o Polis y E3 o Telépolis como sigue:

- Primer entorno E1 o Physis: sería aquel que gira alrededor del ambiente natural al ser humano: el cuerpo humano, el clan, la familia, la tribu, las costumbres, los ritos, las técnicas de producción, la lengua, la propiedad (...) serían algunas de las formas humanas y sociales características del primer entorno (Echeverría, *op. cit.*: 28).
- Segundo entorno, E2 o Polis: sería aquel que gira alrededor del ambiente social de la ciudad y del pueblo, es un entorno urbano, es un entorno social y cultural. Los espacios urbanos han desarrollado diversas formas sociales constitutivas de las maneras del segundo entorno: el vestido, el mercado, el taller, la empresa, la industria, la ciudad, el estado, la nación, el poder, la iglesia, la economía, (...) y donde la sociedad industrial sería su forma más desarrollada (Echeverría, *op. cit.*: 42).
- Tercer entorno, E3 o Telépolis: es un nuevo espacio social en construcción, básicamente artificial y posibilitado por una serie de tecnologías que modifican las relaciones sociales, organizacionales y culturales que se dan y daban en los entornos primero y segundo.

De forma exhaustiva, Echeverría analiza las estructuras y características del tercer entorno con la intención de establecer diferencias entre éste y los dos primeros (E1 y E2). Su análisis se encamina a caracterizar los entornos como espacios de interrelación humana, llegando a establecer las veinte diferencias entre el primer/segundo¹ y el emergente tercer entorno que se recogen en la tabla 1.

Como hacen notar Sáez Vacas *et. al.* (*op. cit.*), el nombre *Telépolis* tiene una intención clara por parte del autor, que busca mostrar la oposición entre las formas clásicas de organización social, basadas en la *territorialidad*, la *presencialidad* y la *proximidad* entre los seres humanos y el nuevo espacio social, donde las *interrelaciones humanas son reticulares, representacionales* y se producen *a distancia*. Así, *Telépolis* sobrepasa las fronteras geográficas y políticas, siendo un espacio social desterritorializado (no deslocalizado) que se superpone a los pueblos, ciudades y metrópolis, pero sin que por ello los destruya físicamente. Como mencionan estos autores, y el propio Echeverría, su estructura topológica básica es la red de interconexiones que une por medio de la tecnología puntos geográficamente dispersos.

1. El autor toma a E1 y a E2 como únicos, pues plantea que entre ellos las diferencias no son tan grandes.

Tabla 1. Espacio social del cambio relacional

| | Primer/segundo entorno (E1 y E2) Fhysis/Polis | Tercer entorno (E3) Telépolis |
|-------------------------|---|-------------------------------------|
| Propiedades matemáticas | Proximal | Distal |
| | Recintual | Reticular |
| Propiedades físicas | Material | Informacional |
| | Presencial | Representacional |
| | Natural | Artificial |
| | Sincrónico | Multicrónico |
| | Extensión | Compresión |
| | Movilidad física | Fluencia electrónica |
| | Circulación lenta | Circulación rápida |
| | Asentamiento en tierra | Asentamiento en el aire |
| | Estabilidad | Inestabilidad |
| Propiedades cognitivas | Localidad | Globalidad |
| | Pentasensorial | Bisensorial |
| | Memoria natural interna | Memoria natural externa |
| | Analógico | Digital |
| Propiedades sociales | Diversificación semiótica | Integración semiótica |
| | Homogeneidad | Heterogeneidad |
| | Nacionalidad | Transnacionalidad |
| | Autosuficiencia | Interdependencia |
| | Producción | Consumo |

Ciertamente, este gran cambio repercute de modo esencial en la manera de organizar las relaciones sociales, comunitarias y económicas. Si partimos de las características sociales de heterogeneidad, transnacionalidad, interdependencia y consumo del tercer entorno, no es difícil concluir que van a condicionar drásticamente estas relaciones.

En este sentido, Rosnay (1996) anunciaba que, consideradas ampliamente, las organizaciones van a vivir una importante transición, dándose «el paso de la era de la producción de masas y de la economía de mercado a la de las sociedades de conocimiento basadas en la información y la comunicación» (*op. cit.*: 193). Es este proceso de evolución social el que vamos a abordar a continuación con mayor amplitud.

La evolución socioeconómica: relojes suizos, selvas y redes neuronales

La revolución que Internet supuso en la década de los 90 en nuestro mundo supera con creces la aparición del ordenador personal en los 80. Para muchos, aquélla tiene mayor envergadura incluso que la invención de la imprenta o de la radio y televisión.² Aunque esta revolución parece que no ha hecho sino empezar, no cabe duda de que abre las puertas a un mundo nuevo cuyas características apenas comenzamos a dimensionar. Ahora bien, si buscáramos entre los términos conocidos alguno que pudiera aproximarse conceptualmente a este nuevo mundo hacia el cual nos encaminamos, muchos de ellos, probablemente, girarían en torno al concepto «virtualidad». Ésta es concebida por determinados autores como el epítome necesario de la evolución de la historia humana. Por ejemplo, Adair (2000), basándose en algunos de los más conocidos «gurús» de la era de la información, como Drucker, Gates, Tapscott y Toffler, concibe 5 eras en la evolución humana: agrícola, industrial, información, conocimiento y virtual. Para este autor, la sociedad virtual tiene ciertos rasgos que conviene resaltar:³

1. No es fruto del azar ni un nuevo concepto de moda, sino la continuidad de un proceso evolutivo en el cual todo agente o actor social está inmerso.
2. El continuo proceso de cambio hace correr el riesgo de estar apoyándose en paradigmas que ya no son válidos o que se están transformando, el estar trabajando y aportando «valor» a una sociedad que ya no existe o el estar compitiendo en una sociedad para la cual no se está preparado.
3. La virtualidad no es un tema exclusivo del desarrollo tecnológico, sino que es una realidad de la sociedad de hoy y del futuro.
4. El trabajar en la concepción y construcción de una sociedad virtual no es un trabajo de prospectiva para satisfacer visiones futuristas. Más bien representa una responsabilidad prioritaria de la Universidad, si ésta se define a sí misma como agente fundamental de cambio y desarrollo.

Es obvio que, en el mundo económico heredado del pasado siglo xx, ninguna organización ni mercado escapa de este tremendo impacto. El crecimiento de Internet y sus derivados (Intra y Extranets) está transformando radicalmente nuestro entorno, lo cual viene acompañado de cambios en las representaciones y paradigmas globales que nos son útiles para dar sentido a la realidad. Aceptando cierto grado de «determinismo tecnológico» en cuanto al pensamiento

2. Véase Eco (1996).

3. Adair (*op. cit.*).

social, económico y organizativo, y con ánimo más ilustrativo que riguroso, podríamos destacar tres paradigmas en la evolución de éste: el maquina del «reloj suizo», el económico-político de la «selva» y el virtual de la «red neuronal» (Grandío, 2002).

La sociedad como un *reloj suizo*

La era de la factoría industrial, de la producción en serie por medio de inversiones masivas en costosos y pesados bienes de equipo, propició una organización mecánica, jerárquica y burocrática basada en la autoridad y el control, puesto que la tecnología básica estaba representada por esta pesada maquinaria industrial de las fábricas. Probablemente, el surgimiento de las grandes metrópolis en detrimento de la población rural vino auspiciado por la necesidad de «llevar» el factor humano junto a la maquinaria y de adaptarlo al modo de funcionar de ésta para lograr mayor productividad. Las grandes ciudades surgirían alrededor de las grandes fábricas por la necesidad de disponer de la mano de obra en tiempo y espacio, lo que configura la manufactura industrial (las máquinas) como el paradigma cultural por excelencia, el cual bien podría tener su metáfora en la precisión mecánica del reloj suizo, con su enorme número de piezas funcionando en orden perfecto y controlado. En esta visión, una sociedad, un estado o una empresa u organización ideal deberían acercarse al ideal de esta precisión relojera.

La sociedad como una *selva*

La era económica, postindustrial, se caracterizó por la eterna lucha, por la competición tanto externa entre agentes económicos y sociales como dentro de ellos. La metáfora de la selva como permanente «lucha por la supervivencia» entre todos sus habitantes parece pertinente aquí. En su acepción más simple, solía concebirse como una tensión dialéctica entre polos dicotómicos. Por ejemplo, internamente, con la importancia de los beneficios y de la rentabilidad, viene la maximización de las diferencias positivas, en términos monetarios, entre dos polos en lucha: los gastos y los ingresos. Igualmente, en lo externo, los precios son formados como equilibrio final resultante de la tensión entre la oferta y la demanda. La lucha dialéctica no acaba aquí. Probablemente, la más significativa es aquella que viene del «idealismo». Podríamos definir este término como la pugna, también dialéctica, entre «lo que es» y lo que «debería ser». No importa si el «es» o el «debería» aluden a tópicos materiales, económicos, sociales o espirituales. Lo cierto es que, nuevamente, encarnan una dicotomía en competencia perpetua.

Consecuencia de dicha lucha es la que enfrenta a los *medios* con los *finés*. Por ejemplo, la sociedad capitalista se caracteriza por el establecimiento de una «misión» de la que penden ciertos objetivos subordinados. Sea o no el beneficio económico la meta fundamental, lo cierto es que siempre emerge una lucha entre qué factores o elementos merecen el calificativo de «medios» u «objetivos», por un lado, y cuáles el de «medios» o «recursos» (financieros, tecnológicos o humanos), por otro. De hecho, este modo de proceder se asimila con demasiada candidez al concepto de «racionalidad económica».

Esta «guerra» perpetua (en la «era de las guerras») por los recursos del mundo tiene un exponente arquetípico en el conocido gurú del Management, Michael Porter (1980; 1985), y en el concepto, ampliamente aceptado como paradigma vigente en Administración de Empresas, de «estrategia». Recordemos que el término estrategia viene del ámbito militar (etimológicamente «el arte del general») y que las empresas son vistas como rivales desde esta concepción del mundo.

La sociedad como una *red neuronal*

Sin embargo, la presente era nos muestra un «mundo enredado» (*networked world*) que comienza a inspirarnos una visión muy distinta. Los bienes «reales» o «relevantes» ya no son los bienes físicos, e incluso tampoco el dinero, sino la información, el conocimiento y la comunicación. Las tecnologías en estas áreas hacen necesario cambiar de metáfora, siendo la más adecuada la de *red neuronal*, donde el caos convive entre una perfecta interconexión de millones de nodos. Como es sabido, la tecnología de fragmentación de paquetes utilizados en Internet, mediante el protocolo TCP/IP, impide conocer, a priori, el camino que va a recorrer cada paquete de información hasta su destino. Es más, es altamente improbable que los paquetes sucesivos sigan la misma ruta que el predecesor, de modo que, aunque cada paquete llegue a reunirse con el resto de paquetes de manera rigurosa y matemáticamente ordenada al llegar a su destino, se da cierto «caos» en la transmisión de datos. De forma parecida parece funcionar nuestro cerebro con su maraña de millones de conexiones sinápticas entre neuronas cuando procesa información.

Pero, avanzando un poco, cabría imaginarse que también las relaciones entre agentes sociales, institucionales y económicos puedan explicarse mejor de este modo. En realidad, los gobiernos, ayuntamientos, empresas y ciudadanos son partes «borrosas», fundamentalmente identificadas y definidas mediante cierta y necesaria abstracción, siempre temporal, ejecutada sobre una «maraña relacional» (el todo) que las mantiene vivas. Tal naturaleza relacional «hiper-redundante» vuelve impredecible su conducta, pues se vislumbran millones de posibilidades. Más que amigos o enemigos, participamos de una totalidad de la que sólo nos separamos por medio de una abstracción temporal, necesaria

para comprender mejor la totalidad. En el futuro, probablemente definamos la patología social como el grado en que dicha abstracción se inmiscuye en la identidad, sea ésta corporativa, nacional o individual.

De esta forma, las nuevas tecnologías traen consigo nuevas visiones del mundo y éstas nos acarrearán también nuevos tópicos de interés a la vez que los antiguos pierden relevancia. Por ejemplo, algunos de los clásicos eran la competición, la dimensión, las fronteras de la empresa y los países, los organigramas, etc. Los nuevos podrían ser probablemente la conectividad, la flexibilidad y el aprendizaje. Podemos decir que el mundo social está agonizando y que un mundo nuevo de organizaciones en red lo está sustituyendo rápidamente. La tabla 2 resume la evolución socioeconómica propuesta:

Tabla 2. Relaciones socioeconómicas

| Era | <i>Industrial</i> | <i>Económica</i> | <i>Virtual</i> |
|---------------------|------------------------------|--------------------------|--|
| Metáfora | Reloj suizo | Selva (guerra) | Red neuronal |
| Ciencia natural | Física de sólidos (mecánica) | Termodinámica (entropía) | Estructuras disipativas de Final Abierto (Prigogine, I.) |
| Mecanismo | Cooperación (interna) | Competición | Relación |
| Medio destacado | Organización | Mercado | Red |
| Énfasis | Eficiencia | Competitividad | Conectividad |
| Mecanismo | Control | Rentabilidad | Virtualización |
| Esquema | Organigrama | Unidades de Negocio | Intra/Extranet |
| Génesis | Orden | Equilibrio Dinámico | Atractor (Fractal) |
| Naturaleza del bien | Físico | Monetario | Información/ Conocimiento/ Significado |
| Valor | Funcional | Añadido | Relacional |
| Lema | Obedecer | Distinguirse | Compartir |

Fuente: Adaptación de Grandío (2002).

La sociedad virtual: un mundo organizado en red

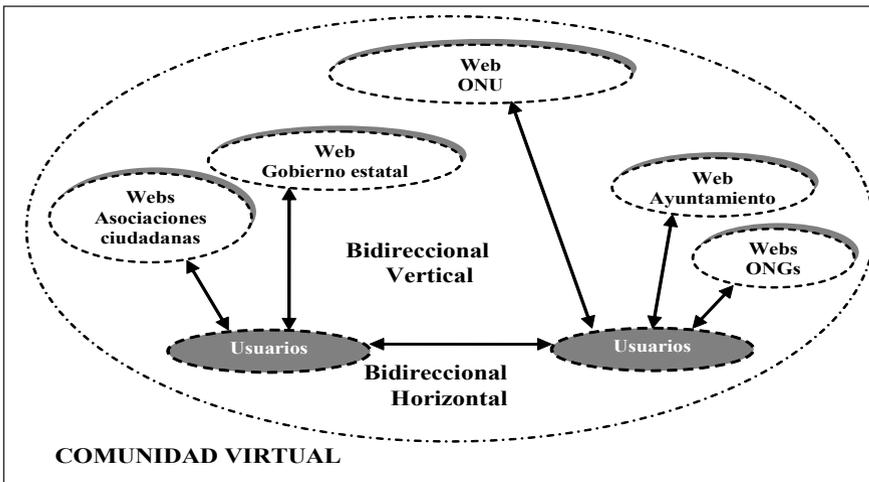
La casi absoluta inmediatez, en términos de tiempo y espacio, que Internet permite ha hecho surgir el concepto de *virtualidad*. Ahora bien, ¿qué significa el término «virtual»? El diccionario de la Real Academia define como virtual aquello que «... tiene virtud para producir un efecto, aunque no lo produce de presente». También cita la vertiente de «implícito, tácito» y de aquello que «tiene existencia aparente y no real». En cuanto a las organizaciones, la Enciclopedia en Internet

sobre Tecnologías de la Información *What is?* define una organización virtual como «... Aquella cuyos miembros están geográficamente separados, normalmente trabajando mediante correo electrónico y *groupware*, a la vez que aparece ante los demás como una sola y unificada organización con ubicación física».

Evidentemente, esta definición puede extenderse a la sociedad virtual, toda vez que el término «organización» parece impregnar ya la práctica totalidad de nuestras vidas. Como dijimos más arriba, «el mundo social ha terminado, vivimos en un mundo organizacional».⁴ Asimismo, la virtualización podría interpretarse como el grado en que se «plasma el fenómeno Internet en la sociedad», es decir, cómo las empresas, los gobiernos nacionales y locales, las asociaciones de ciudadanos y los usuarios individuales «mimetizan» Internet. Como ya sabemos, ésta última es una red y la sociedad en su conjunto parecería estar evolucionando hacia convertirse en una réplica de dicha red. Esta nueva configuración en red tendría tres dimensiones: la externa, con la Internet corporativa (página web, etc.), la interna (intranet como infraestructura y, por ejemplo, como embrión, el Enterprise Resource Management, ERP) y, la más importante, la de comunidad virtual (extranet como infraestructura). El concepto de «extra» se refiere a una entidad u organización «ampliada» en un sentido parecido al de las perspectivas de la TQM, que entiende la empresa como un conjunto amplio de «usuarios», y también al del concepto de «comunidades de compromiso» (Kofman y Senge, 1993).

En cuanto a herramienta de gestión, el término más próximo que podemos encontrar en estos ámbitos emergentes es el de Customer Relationship Management (CRM).

Figura 1. La sociedad como Comunidad Virtual



4. Grandío (*op.cit.*, 2002).

La incorporación comunitaria a una *sociedad en red*

Ante el nuevo mundo organizacional enredado, los países a la cabeza del rumbo mundial se están acomodando y todo parece indicar que saldrán triunfantes a la hora de incorporar el nuevo sistema relacional. Sin embargo, los pueblos menos aventajados pueden reaccionar con actitudes de resistencia, que poco ayudarán a su incorporación de pleno derecho en esta aldea global, o dejar aflorar una actitud de integración que les permita estar en primera fila. La tarea no es difícil, si se superan las resistencias emocionales mencionadas, pues, como decíamos en líneas anteriores, no se requieren grandes inversiones. La tecnología de la información y la comunicación es poco costosa y las habilidades que se necesitan para generar e intercambiar conocimiento, el nuevo valor, no discriminan entre primeros y terceros países. Un ejemplo representativo de esto lo tenemos en la India, la cual, siendo uno de los países más pobres, marcha a la cabeza en algunos aspectos. En este sentido, coincidimos con Albuquerque (2001) cuando señala que los desequilibrios entre economías locales no se deben tanto a los problemas o contexto territorial existente, como al hecho de que podrían estar reflejando diferencias entre actitudes de mayor o menor iniciativa en las administraciones locales.

En esta dirección de integración se encaminan llamadas como la de Susana Finkelievich, quien propone una serie de factores que tener en cuenta por parte de las administraciones para afianzar la incorporación de los países a la nueva sociedad en red. Su propuesta podría sintetizarse en los siguientes puntos:⁵

- La necesidad y las potencialidades del sector empresarial de aprovechar oportunidades y de ocupar nuevos nichos de mercado relacionados con la introducción de nuevas tecnologías, en especial las de información y comunicación (TIC), así como nuevos modelos organizacionales e institucionales (empresas red) y maneras innovadoras de acción.
- El estado de la preparación, las políticas y estrategias y los recursos de los gobiernos locales y regionales para utilizar las potencialidades del e-gobierno y la e-política, como factores para el desarrollo y la articulación local/global.
- Las políticas y estrategias, el grado de recursos y preparación del sector educativo y el de ciencia y tecnología de introducir innovaciones en el proceso de creación y diseminación de conocimientos y de aprendizaje, dado que juegan un papel clave en la sociedad de la información y afectan a la economía y a la sociedad como un todo.

5. Finkelievich (2004: 5-6).

- El grado de preparación de la sociedad civil para integrarse en la sociedad de la información (*e-readiness*), así como su grado de empoderamiento, demostrado en sus relaciones con los demás actores sociales.

Probablemente, la velocidad en que puedan conseguirse estos puntos (velocidad del proceso de virtualización de la sociedad) depende directamente del grado de asimilación de las nuevas «*zeitgeist*» o formas mentales emergentes y sus implicaciones. A continuación se abordan algunas de ellas.

Implicaciones de la virtualización en las entidades públicas y privadas

Como se viene señalando, el camino hacia la virtualización hace que las organizaciones se muevan en unos parámetros distintos a los conocidos hasta ahora. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos destacar algunas implicaciones básicas (Grandío, *op. cit.*):

1. Más allá del espacio y del tiempo, las barreras geográficas son sustituidas ahora por «contraseñas lógicas» (*passwords*).
2. La virtualización empresarial implica una secuencia: exportación, internacionalización, globalización y virtualización.
3. La información, el conocimiento y las oportunidades de comunicación disponibles crecen exponencialmente creando ansiedad organizativa, la cual se configura como la contrapartida dialéctica inevitable del aprendizaje organizativo.
4. El mantener en «secreto» las «capacidades distintivas» está cada vez más allá de las posibilidades de cualquier ente social, empresarial o institucional. Esto viene generado por los siguientes factores:
 - El esfuerzo de poner barreras a la información es fácilmente identificable y cada vez menos defendible ante la opinión pública y corporativa.
 - Por tanto, es necesario un cambio en el modo en que gestionamos la información, el conocimiento y la comunicación.
 - Antes, la información, el conocimiento y la comunicación eran un «bien escaso», una propiedad intelectual que valía la pena patentar y proteger de otros. Ahora, la creación y la propagación (y facilidad de imitación) del conocimiento son tan rápidos que, probablemente, el valor de compartirlo excede con creces el coste de esconderlo y protegerlo. Como alguien dijo «la capacidad de aprender más rápido que la competencia es la única ventaja competitiva sostenible».⁶

6. De Geuss en Senge (1990).

5. Las tecnologías de relación virtual son, de hecho, una revolución en las organizaciones. Internet está convirtiéndose en el medio «natural» donde la sociedad, las organizaciones y los mercados se desenvuelven. «Si su entidad no está en Internet, entonces, simplemente, su organización no existe».
6. Aún así, los problemas no surgen de ningún aspecto tecnológico, ni siquiera de la necesidad de formación y actualización continua que el creciente ritmo de cambio demanda, sino, precisamente, del «lado humano» de la sociedad, de su inercia emocional y cultural. Podrían citarse algunas razones para apoyar esta afirmación:
 - Toda nueva tecnología implica una redistribución de las estructuras de poder, en una magnitud proporcional al grado de innovación que conllevan.
 - Probablemente, en las organizaciones, las personas involucradas en tareas repetitivas son las más amenazadas por las TIC, precisamente por la capacidad de mecanizar o «robotizar» estas tareas en la mayoría de los casos o, en otros, simplemente, por el hecho de hacerlas superfluas.
7. Nos encontramos con lo que podríamos denominar «la paradoja virtual emergente»: la automatización reemplaza a la burocracia, de modo que, lo que antes era un problema de diseño organizativo (y probablemente de gestión de recursos humanos) es ahora un simple problema de «programación» de software o automatización robotizada de procesos. Esto podría muy bien interpretarse como la tan ansiada liberación de la rutina alienante que la era industrial mecánica impuso al alma humana. Sin embargo, y paradójicamente, nos identificamos con nuestros puestos de trabajo y nos resistimos a «dejar de ser» aquel rol laboral que vive disuelto en nuestra identidad.

Tecnologías sociales en el ámbito comunitario

Internet comenzó siendo una tecnología de la información. Sin embargo, no tardó demasiado tiempo en incorporar una dimensión social que la transformó en un nuevo espacio de relación, para convertirse así en una «tecnología social». A continuación recogemos algunas de las incorporaciones más importantes de esta definición:

1. Democracia directa. Internet permite la participación directa a bajo coste de los ciudadanos a todos los niveles (local, regional o nacional), y hace posible la sustitución de la democracia representativa por la directa.

2. E-administración. La mayoría de las instituciones públicas está virtualizando sus oficinas, llevándolas a todos los hogares y lugares donde Internet llegue. Por ejemplo, en España podemos ver los portales de la Seguridad Social (www.seg-social.es/) y el de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (www.aeat.es). A nivel local, un ejemplo interesante lo tenemos en el Ayuntamiento de Atarfe, un pueblo de la ciudad española de Granada (www.atarfe.net), donde uno no deja de maravillarse ante el gran número de usos que sus responsables han sabido dar a las TIC.
3. Relaciones *on line*. Antes, vivir en un pequeño pueblo alejado de la ciudad suponía un serio obstáculo para relacionarse en todos los sentidos. Internet, con la emergencia de los chats, la mensajería personal, los *blogs* y las comunidades virtuales correspondientes, está cambiando esto a marchas forzadas, además de ampliar dramáticamente las posibilidades de relación, tanto cuantitativa como cualitativamente. A esto cabe añadir la proliferación de empresas dirigidas a las relaciones humanas como Match, Meetic o Muchagente.
4. Oficina virtual. Lo que se ha denominado «teletrabajo» empieza a ser hoy un lugar común en la mayoría de las organizaciones. Gracias a esto, zonas del planeta desfavorecidas acceden al mundo laboral desde sus casas, transformando el panorama de las fuerzas económicas vigentes. Puesto que sólo parecía aludir a la dimensión de «distancia» (tele) y no a la posibilidad de trabajar en grupo, el término teletrabajo tuvo un sustituto, el de *groupware*. Hoy en día creemos que el de «Entorno Virtual Colaborativo» podría ser más adecuado, dado que la compleja estructura reticular de la Red va más allá, tanto de la distancia como del concepto grupo, incluyendo el término comunidad y muchas más dimensiones que esperan de necesarios esfuerzos para definir las.
5. Educación transformada y virtual. Transformada en el sentido de que las TIC añaden posibilidades, desconocidas hasta ahora, a la educación tradicional. Los entornos virtuales de aprendizaje cambian radicalmente las relaciones entre profesores y alumnos y hacen emerger patrones distintos de aprendizaje. En educación primaria podemos destacar el proyecto piloto desarrollado en Ariño, un pueblo de Teruel, España, pionero en el lanzamiento de las «Aulas Autosuficientes» y de la iniciativa «Mundo Escuela» que, con la colaboración de Microsoft y el uso de Tablet PC's, ha revolucionado los roles educativos: <www.microsoft.com/spain/enterprise/perspectivas/numero_8/sociedad.msp>. En la educación superior, un ejemplo de esto puede verse en nuestro Proyecto EVAI (Entorno Virtual de Aprendizaje Interactivo) en www.evai.net.
6. Nuevas perspectivas para el desarrollo local. Aparte del crecimiento de sitios web dedicados al desarrollo local, en los cuales, por su impor-

tancia central, se hace mención expresa a las TIC, existen, asimismo, proyectos encaminados a la creación de espacios de colaboración internacionales que promuevan el desarrollo local aprovechando las posibilidades de las nuevas plataformas virtuales colaborativas de *e-learning*. Como ejemplo de lo primero, cabe destacar el Anillo Español de Desarrollo Local, que integra muchos sitios web relacionados: <u.webring.com/hub?ring=anillodedesarrol>, y el Departamento de Desarrollo Sostenible de la Food and Agriculture Organization (FAO), donde cabe resaltar una interesante publicación en línea sobre Internet y el desarrollo rural: <www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/w6840s/w6840s00.htm>. Como ejemplo de lo segundo, podemos destacar un proyecto de la Agencia Europea Leonardo, donde los autores de este capítulo representan a la Universitat Jaume I como *partner* tecnológico. El proyecto, INLEARNET, se puede ver en www.inlearnet.com. Aglutina a 12 socios pertenecientes a 6 países europeos cuyo ánimo es conseguir un planteamiento integral de la formación profesional que cree un espacio innovador de aprendizaje permanente, a través de la generación de entornos colaborativos y bajo el paraguas conceptual de la «Región de Aprendizaje». En armonía con los tópicos abordados en este capítulo, el proyecto pretende también desarrollar las competencias del trabajador del futuro, concretadas en los términos *learnman* (hombre del aprendizaje) y *netman* (hombre de redes).

Las destrezas de la sociedad en red

Para poder beneficiarse de las oportunidades socio-económicas de la sociedad en red, las administraciones, nacionales y locales, las empresas y, por supuesto, los ciudadanos necesitan estar preparados para las transformaciones que están surgiendo. Ello pasa por modificar una serie de «hábitos» relacionales y también de pensamiento que permitan gestionar la complejidad que involucra una sociedad interconectada, con límites borrosos e índices de incertidumbre desconocidos hasta ahora. En este sentido, pensamos que la adaptación sólo será posible si las personas incorporan un *modus vivendi* de aprendizaje continuo.

Vivir, trabajar y aprender: la sociedad-red como sujeto inteligente que aprende

Cada vez en mayor medida, las organizaciones son consideradas como sujetos que aprenden, y que lo hacen para poder evolucionar, adecuarse y responder

a las exigencias de un entorno cultural caracterizado por la inestabilidad, el cambio, la virtualidad y la multiplicidad de expectativas, que demandan de ellas una extraordinaria destreza adaptativa.⁷

Desde esta perspectiva «humanizante» y virtual de las entidades públicas y privadas, cabe concebir a la sociedad y a las organizaciones como comunidades o grupos humanos cimentados sobre un proyecto de cooperación estable basados en:⁸

1. Las *capacidades* de sus miembros y el *valor que son capaces de producir* a partir de sus capacidades, en función de la riqueza e intensidad del marco de relaciones que puedan establecer;
2. las posibilidades de *transformación* de los *comportamientos* inherentes a los procesos intensivos de *aprendizaje*, y
3. la incorporación de la *conectividad con los usuarios* a través de la sociedad en red, lo que permite a éstos beneficiarse de los servicios *on line* y a las entidades obtener *feedback* continuo.

Al respecto, Castells (1997) señala que «el “espíritu de informacionalismo” es la cultura de la destrucción creativa». Este concepto de «destrucción creativa», sin embargo, no es nuevo, pues había sido acuñado en 1942 por el economista de la escuela austriaca J. Schumpeter, al aludir al papel del empresario en la economía, el cual rompe («muta» en sus propias palabras) continuamente el equilibrio y la misma estructura del mercado mediante la innovación en sus procesos y/o productos.

La sociedad en red como sujeto inteligente que desaprende

En la era industrial y económica, la idea de cualificación profesional resultaba adecuada a sus necesidades. Los trabajadores apenas necesitaban de una formación teórica rudimentaria, porque daban por supuesto que a lo largo de la vida laboral no iban a conocer otro escenario tecnológico que aquél en el que se insertaban. Por su parte, las empresas podían no preocuparse mucho del modo y tampoco del coste de la incompetencia, a sabiendas de que el medio social de trabajo haría lo suyo si se le dejaba un plazo suficiente. Había tiempo para todo ello porque existía estabilidad.

No obstante, ante los cambios mencionados, Maturana (2002) manifiesta que la cuestión que se tiene que afrontar con urgencia es ésta:

7. Véase Nonaka y Takeuchi (1995); Senge (1990).

8. Prahalad y Hamel (1990).

¿cuáles son las condiciones que deben reunir las personas, los grupos y las organizaciones para distinguir la información útil de la de rebajas, dotarla de sentido intencional, convertirla en competencia, instalarla en las personas y difundirla a lo largo de toda la organización y, por fin, utilizarla funcionalmente en las exigentes condiciones que requería el nuevo entorno?

Para sintonizar con el cambio, Maturana propone la «destrucción creativa» citada por Castells. De manera precisa, por *destrucción* debe entenderse destrucción del éxito. Para eso es necesario que las empresas, las administraciones y también los ciudadanos a título individual exploren las nuevas oportunidades ocultas en las tendencias subyacentes en el cambio social (Nelly, 1999).

En esta dirección, Kelly y Maturana expresan que el *desaprender* es uno de los motores sobre el que descansa el dinamismo de la nueva sociedad en red. Específicamente, Kelly afirma que se está instaurando el cambio como una forma de cultura permanente, un modo de vida deseable a escala individual y colectiva. Así, la cultura de lo efímero exige que los ciudadanos, tanto en su dimensión personal como laboral, sean multifuncionales y altamente flexibles en relación con sus condiciones de vida y a los requerimientos cognitivos y operacionales de la misma. El autor recalca que para satisfacer semejantes exigencias se ha de vivir en un proceso constante de formación que haga posible, por así decirlo, reinventarse individualmente cuando la ocasión lo exija.

Por tanto, las entidades públicas y privadas como sujetos activos están sometidas al mismo proceso de reforma y formación, de codificación y recodificación permanentes⁹ y esto supone «desaprender para aprender».

La idea psicosocial relevante detrás de la noción de desaprender es que las personas deben estar permanentemente disponibles, lo que probablemente atenta contra la necesaria estabilidad del tiempo y la sociabilidad e identidad humanas.¹⁰ Por otro lado, como señala Maturana,

la idea de «desaprender», en tanto que tarea colectiva, implica el establecimiento de nuevos consensos, la aceptación de nuevas convenciones, la interiorización de nuevos valores, la asunción de nuevas perspectivas en un marco social caracterizado por la complejidad, la ambigüedad y el «no orden» y revaloriza las habilidades sociales y emocionales de las personas, las otras inteligencias, en tanto que serían las que posibilitarían la creación de conocimiento.

9. Maturana (*op. cit.*).

10. Shapiro, Furst, Spreitzer y Von Glinow (2002).

«Desaprendo, luego existo»: ¹¹ la actitud personal en la sociedad en red

Si, como hemos descrito, *desaprender* se ha convertido en una tarea y en un objetivo preciso de aprendizaje para las personas, la siguiente pregunta se vuelve inevitable: ¿qué tipo de conocimiento permite al individuo aprender y desaprender con rapidez? Y a nivel social, como se pregunta Maturana, «¿(...) cuáles son las condiciones sociales, los modos de vida y el mundo de emociones que posibilitan afrontar esa tarea sin merma de alguna clase de identidad que permanezca más allá de la vorágine del cambio?». La respuesta podría estar en su propuesta de no tener una identidad fuerte en el sentido tradicional del término. Este autor expresa que la *no-identidad definida* se convierte en la señal de identidad cultural más preciada, y que todas las «memorias» deben ser dejadas de lado, para dar paso a lo que él denomina «el sentido». Así, en la sociedad en red el reto de las personas, y también de las organizaciones, es dotar a sus acciones de un «sentido de continuidad», un «sentido de conexión» y un «sentido de dirección». ¹²

Pensamos con Maturana, que la cuestión del significado y del sentido de las fuentes culturales es, sin duda, una de las más relevantes, como lo es la que se interroga acerca de las condiciones culturales y sociales que tienen que satisfacer las personas y corporaciones que transiten en Internet. En este sentido, se trata de identificar las fuentes del «espíritu de informacionalismo» y su impacto sobre los gobiernos, los ayuntamientos, los ciudadanos, las profesiones; en suma sobre las relaciones interdependientes del nuevo espacio económico-social informacional.

La nueva sensibilidad social: afrontando la complejidad de la sociedad en red

Llegados a este punto podemos plantearnos cómo se puede crear, aprovechando las potencialidades de la sociedad en red, una espiral virtuosa que haga realidad la semejanza escalar propuesta desde la geometría fractal, para que, de ese modo, las ventajas de lo *global* se vislumbren en lo *local*. En este sentido, tienen mucho que decir las ciencias de la complejidad.

Como sabemos, la sociedad ya no es un ámbito de orden en donde el caos se encuentra oculto, sino todo lo contrario, se ha vuelto un espacio caótico donde hay contadas zonas aisladas de orden que son extremadamente peque-

11. «Desaprendo, luego existo» es un aforismo propuesto por Alfons Cornellá (2000), tomado de Maturana (2002).

12. Handy (1996 y 1997).

ñas y raras. Por ello, la perspectiva más ampliamente aceptada en la actualidad es que el caos y el orden no son más que diferentes facetas de una misma realidad.¹³ Esta visión ha permitido demostrar que las leyes del caos pueden explicar muchos fenómenos de la nueva sociedad en red mejor que las leyes del orden, fenómenos que llaman la atención tanto por su regularidad como por su irregularidad. Así, la idea fundamental de las Teorías de la Complejidad consiste en considerar algunos sistemas, naturales y sociales, como sistemas complejos formados por agentes que interactúan. Tales interacciones dan lugar a la característica esencial de los sistemas complejos: la emergencia de patrones de comportamiento a escala superior que no pueden predecirse a partir de las interacciones entre los agentes individuales.¹⁴

Estas consideraciones nos llevan a *repensar la sociedad*. Con este término queremos hacer hincapié en la necesidad de desarrollar una nueva sensibilidad social que giraría en torno a cinco principios:¹⁵

1. *Principio de gradualidad*. Todos los fenómenos humanos admiten grados, matices, variedades y variaciones. Para afrontar la complejidad es preciso no ver la realidad en blanco y negro. Esta nueva visión excluye a aquellos que consideran unas sociedades superiores a otras, como si hubiera algunas que fueran solamente directivas y otras puramente operativas. Lo importante ya no es estar arriba, sino adentro: lo decisivo no es el rango, sino la inclusión.
2. *Principio de pluralismo*. Si la actual complejidad resulta inabarcable para nosotros es, en buena parte, porque nos empeñamos en tratarla de manera unívoca y rígida. Nuestro saber no acaba en la racionalidad teórica. Hay también una racionalidad práctica que se basa en la experiencia, intuitivamente armonizada, que facilita la capacidad de captar globalmente el sentido de una situación compleja.
3. *Principio de complementariedad*. Influenciados por el modo actual de pensamiento, tendemos a identificar lo diferente con lo contrario, cuando lo cierto es que la mayor parte de las posibilidades diversas son compatibles y complementarias. El planteamiento de la visión estructural de la mayoría de las sociedades es cuantitativista. Y los valores cuantitativos son incompatibles: «donde yo estoy, tú no puedes estar». En cambio, los valores cualitativos son compatibles: «yo sólo puedo estar donde tú estás». La otra cara de la complejidad es la sinergia y la colaboración.
4. *Principio de integralidad*. La nueva sensibilidad fija su atención en el miembro de la sociedad en red como realidad a la vez compleja y uni-

13. Prigogine (1980); Senge (*op. cit.*); Stacey (1995); Thiétart (1995).

14. Stacey (*op. cit.*).

15. Sáez Vacas *et. al.* (*op. cit.*).

taria. Sólo en el ser humano se halla el recurso definitivo para reducir la complejidad y gestionarla.

5. *Principio de solidaridad.* En el mundo virtual nos encontramos con intercambios que no son contractuales o transaccionales, sino que tienen un carácter de *correspondencia*. En este punto, hasta ahora, la sociedad se ha visto aquejada por la visión de que todas las relaciones interpersonales deben adquirir la forma de una negociación. Sin embargo, no es posible que todo se negocie, porque los presupuestos de la negociación no pueden ser, a su vez, negociables: es preciso partir de un mínimo de confianza. Sin solidaridad es imposible la vida de una sociedad y la solidaridad descarga complejidad.

Ajustando complejidades

Numerosos autores, como Prigogine, Senge, Stacey, Thiétart y Forgues, señalan que la complejidad hay que combatirla con complejidad, pero con el mismo tipo de complejidad. De aquí se desprende que la sociedad tradicional tiene que incrementar su complejidad si quiere evolucionar hacia una sociedad en red. A continuación se exponen una serie de características que justificarían el incremento de la complejidad en una sociedad en red:

- *Una Sociedad es un sistema de representaciones mentales, difícilmente separables de su entorno.* En una sociedad, los efectos de numerosos sistemas tecnológicos, comerciales, financieros, sociales, sindicales, espaciales y simbólicos, entre otros, se cruzan y combinan. En su mayoría, están determinados y controlados en alguna parte del entorno.
- *Todas las sociedades tienen que afrontar el problema de información desde un punto de vista global.* Cada sociedad es un nodo de un gran sistema político-social-económico, y este nodo es a su vez un sistema cuyos componentes interactivos son las representaciones mentales de un variado conjunto de agentes externos e internos.
- *La autonomía y la innovación requieren complejidad.* La dificultad del problema reside en que para que dicho nodo evolucione en términos de sociedad, con objeto de adaptarse a la evolución del entorno, ha de equiparse adecuadamente para percibir, asociar e integrar numerosas variables heterogéneas.
- *La complejidad debe distribuirse entre todos los niveles de la sociedad.* La apuesta social consiste en transformar la complejidad burocrática en otro tipo de complejidad cognitiva, de manera que todo individuo participe de un entorno próximo, rico, variado y preparado para que, además, sea capaz de descifrar los puntos esenciales de su entorno lejano.

Referencias bibliográficas

- ADAIR, W.: *Hacia una sociedad virtual*. Disponible en línea <<http://www.ascolfa-ca.edu.co/ascolfa-ca.edu.co/docencia/cap1.htm>>.
- ALBURQUERQUE, F. (2001): «La importancia del enfoque del desarrollo económico local», en Vázquez Barquero A.; Madoery, O. (comp.) (2001): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- CASTELLS, M. (1997): *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura*, vol. 1, *La sociedad red*; vol. 2., *El poder de la identidad*, Alianza, Madrid.
- CORNELLÁ, A. (2000): *En la sociedad del conocimiento la riqueza está en las ideas*, ESADE, Barcelona.
- ECO, H.: «From Internet to Gutemberg», *Italian Academy for Advanced Studies in America*. Disponible en línea <<http://www.italynet.com/columbia/internet2.htm>>.
- ECHVERRÍA, J. (1999): *Los señores del aire: Telépolis y el tercer entorno*. Ediciones Destino. Barcelona.
- FINQUELIEVICH, S. (2004): «Indicadores de desarrollo local en la sociedad de la información: el eje del conocimiento», *VI Taller Iberoamericano e Interamericano de Indicadores de Ciencia y Tecnología*, septiembre, Buenos Aires, Argentina.
- GRANDÍO, A. (2002): «Organizaciones, mercados y comunidades virtuales: hacia una cooperación competitiva en las tecnologías de relación virtual», *XII Congreso Nacional ACEDE*, septiembre.
- (2001): «Virtual communities: beyond globalization through virtual communication devices», en *Future Organizational World Journal*, n.º 1, diciembre. Disponible en línea <<http://www.virtualeidos.com/fow.htm>>.
- (2000): «New virtual communication devices: towards virtualness in human and work relations paradigm», *1º International Working Conference on New Information Technology and Work Psychology: European perspectives towards fitting individual, job and organizational characteristics*, Universitat Jaume I, 4-6 octubre, Castellón.
- HANDY, Ch. (1997): *Más allá de la certidumbre. Los cambiantes mundos de las organizaciones*, Apóstrofe, Barcelona.
- (1996): *La edad de la paradoja. Dar sentido al futuro*, Apóstrofe, Barcelona.
- KELLY, K. (1999): *Nuevas reglas para la nueva economía*, Granica, México.
- KOFMAN, F.; SENGE, P. (1993): «Communities of commitment: the heart of learning organizations», *Organizational Dynamics*, vol. 22 (2), pp. 5-19, otoño.

- MATURANA, R. (2002): «Penélope revisited: la empresa red como organización que aprende y desaprende. El nuevo orden emergente de las cualificaciones informacionales recombinantes», en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, n.º 2, enero-abril. Disponible en línea <<http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero2/maturana.htm>>.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. (1995): *The knowledge-creating company*, Oxford University Press, Nueva York.
- PORTER, M. E. (1985): *Competitive advantage*, Free Press, New York.
- PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. (1990): «The core competences of the corporation», en *Harvard Business Review*, mayo-junio, pp. 79-91.
- PRIGOGINE, I. (1980): *From being to becoming. Time and complexity in the physical sciences*, Freeman, San Francisco.
- ROSNEY, J. (1996): *El hombre simbiótico*, Cátedra, Madrid.
- SÁEZ VACAS, F.; GARCÍA, O.; PALAO, J.; ROJO, P. (2003): *Temas básicos de innovación tecnológica en las empresas*, ETS Ingenieros, Madrid.
- SENGE, P. (1992): *La quinta disciplina*, Granica, Buenos Aires.
- SHAPIRO, D.; FURST, S.; SPREITZER, G.; VON GLINOW, M. A. (2002): «Transnational teams in the electronic age: are team identity and high performance at risk?», *Journal of Organizational Behavior*, vol. 23, pp. 455-467.
- STACEY, R. (1995): «The science of complexity: an alternative perspective for strategic change processes», *Strategic Management Journal*, vol. 16, pp. 477-495.
- THIÉTART, R. A. (1995): «Innovative management of complex systems: The lessons of chaos theory», *V Congreso Nacional (comunicación)*, ACEDE, Madrid.

10 La formación del AEDL¹ como instrumento del desarrollo local. La propuesta del Programa de Estudio de Políticas Públicas de la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile

Eugenio Espinoza Arenas
Leonardo Gatica Villarroel

Introducción

En Chile, en la última década, la implementación de nuevas acciones y estrategias en materia de desarrollo económico han derivado en cambios significativos en la forma de operar de las distintas organizaciones públicas y privadas que se desempeñan en el ámbito local. Es común que estas organizaciones se vean enfrentadas a desafíos de diferente tipo a causa del entorno cada vez más cambiante. Las percepciones de los actores y los roles que estos actores están dispuestos a asumir han generado una necesidad cada vez más creciente por la aplicación de las herramientas propias de la gestión del desarrollo local.

Bajo esta perspectiva, el acento está puesto por las variables del contexto en donde se elaboran los proyectos de desarrollo, apuntando básicamente a activar los recursos locales de la comunidad con su puesta en valor. En la dimensión individual se orienta a la capacitación, de modo que las personas adquieran habilidades y conocimientos y con ello se preparen para aprovechar las oportunidades presentes. Se trata entonces de trabajar no sólo con los individuos sino de manera relevante con su entorno, es decir, con variables institucionales, económicas, sociales, culturales, etc. que en su cambio y transformación generan mejores condiciones para favorecer, en el individuo y las familias, oportunidades reales de desarrollo e inserción social.

Esta situación nos debe llevar a replantearnos las modalidades de intervención en cuanto a sus formas metodológicas, lo que en términos generales fluye

1. Agente de Empleo y Desarrollo Local.

desde la acción asistencialista hasta la gestión descentralizada, intersectorial y participativa bajo la modalidad de intervención que promueve procesos de creación y desarrollo de nuevas empresas, especialmente cuando se trata de empresas de pequeño y mediano tamaño constituidas por colectivos desfavorecidos (Cantarero *et. al.*, 2002).

Por ejemplo, el proceso de implementación de proyectos y de programas de las diferentes instituciones para la superación de la pobreza arroja antecedentes en el sentido de que no se obtienen todos los resultados esperados. Sobre la base de este diagnóstico y en conjunción con mejores políticas sociales que se han ejecutado en la última década, se ha propuesto realizar una importante modificación respecto al modo de trabajo con la pobreza. Un aspecto relevante es poner como prioridad el territorio, el cual, de manera integral, demanda una segunda acción: trabajar de manera conjunta con diferentes actores locales y con la comunidad en la promoción de yacimientos de empleos naturales y desarrollo de las vocaciones productivas del territorio.

La relevancia de este tema es la transmisión de experiencias, dado que muchas instituciones han comenzado a aplicar las metodologías de desarrollo local y territorial, o similares, en la perspectiva de aumentar la eficacia y eficiencia de sus programas sociales, como asimismo en alcanzar definitivamente el impacto social asociado a una mayor sostenibilidad de los logros en el tiempo.²

En este contexto, el presente trabajo plantea, a partir del análisis de la situación económica de desigualdad que se produce en Chile y en donde el desarrollo social y económico local adquiere una importancia significativa para avanzar, que hoy en día existe una base del conocimiento y de la tecnológica que permite desarrollar de manera intensiva cursos y programas de educación superior en pre y postgrado que incluyan el estudio y formación de profesionales en desarrollo local. Se plantea que debe haber una inversión en capital humano de formación de profesionales que sienten las bases, tanto del diagnóstico del sector como del desarrollo conceptual y metodológico, expresado en modalidades y metodologías de intervención. Dicha producción de profesionales debería lograr el mismo nivel que han alcanzado hasta hoy los programas de formación en políticas sociales y de entrenamiento en preparación y evaluación económica de proyectos de inversión, que se han desarrollado en la última década con una fuerte promoción por parte del Estado.

Los gobiernos locales han adquirido un marcado protagonismo, constituyéndose en claros gestores del desarrollo local y centros de implementación de

2. El gobierno de la presidenta Bachelet ha promovido la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, cuya iniciativa apunta a promover la capacidad competitiva nacional de manera equitativa e inclusiva, acogiendo a la diversidad de emprendedores de las regiones, explorando nuevas potencialidades y mercados, y abriendo canales de innovación y desarrollo tecnológico que generen redes en las regiones del país.

políticas públicas. Así, el desafío de estos gobiernos radica en transformarse en sujetos de su propio desarrollo, avanzando en concebir la gestión pública y organizacional de manera eficiente. Asimismo, existe una demanda creciente, a nivel local, regional, público y privado de profesionales especializados en la gestión pública. Al respecto, desde el año 2002, la Universidad Tecnológica Metropolitana, a través del Programa de Estudio de Políticas Públicas (PEPP), viene realizando diferentes programas de estudios tendentes a formar técnicos y profesionales de pre y postgrado en el campo de las políticas públicas y de la ciencia política, para contribuir de manera innovadora a la promoción de procesos políticos en el ámbito nacional, regional y local, fortaleciendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales y promoviendo un mayor vínculo Universidad-municipios en el campo de la investigación y formulación de proyectos. Hay que destacar, en este último ámbito, la formación de técnicos especializados en gestión local, y muy especialmente el diploma «Agentes de Empleo y Desarrollo Local» que imparte junto con la Universitat Jaume I de Castellón de la Plana (España).

Los nuevos desafíos del desarrollo local

La persistente desigualdad económica

El crecimiento de la economía, la creación de empleo y el mejoramiento de los salarios son condiciones indispensables, pero no suficientes, para superar la pobreza. Con frecuencia, los beneficios del crecimiento no llegan a los sectores más pobres o llegan en menor medida y con menor calidad que al resto de la población. El Estado tiene una responsabilidad ineludible en impulsar políticas de desarrollo tanto sectoriales (educación, salud, previsión social, justicia, vivienda y equipamiento urbano) como específicas de fomento productivo, desarrollo y promoción de los empleos locales (Raczynski, 2001).

Chile es uno de los países con peor desigualdad de la renta de América Latina e incluso del mundo. Al mismo tiempo, durante la última década, el «modelo económico chileno» ha sido considerado como un ejemplo paradigmático que debería ser imitado por los países en desarrollo, particularmente por los países latinoamericanos. ¿Cómo se concilian estos dos fenómenos? La economía chilena ha tenido un excelente desempeño en la última década, de acuerdo a los indicadores económicos convencionales. El elevado ritmo de crecimiento económico ha sido muy exitoso al reducir los niveles de pobreza de una manera significativa, pero al mismo tiempo se observa que la distribución de la renta ha permanecido prácticamente inalterada. El acelerado ritmo de crecimiento que ha tenido la economía chilena ha elevado, en términos generales, el estándar de vida de la población; es por esta razón que tenemos un crecimiento anual de la renta per cápita en un promedio del 5,5% durante

12 años seguidos y que se han logrado incrementos significativos del poder adquisitivo.

Pero hoy en día la gran preocupación de la autoridad política es el hecho de que la situación distributiva siga siendo tan desigual, una situación que es preocupante dado que Chile ha implementado varias de las políticas sugeridas para mejorar la inequidad existente. En consecuencia, ¿está Chile irremediabilmente condenado a tener una desigual distribución de la renta? Sin lugar a dudas, existe consenso respecto a que ha habido una disminución significativa de la pobreza en Chile durante la década de los noventa. En efecto, el número de pobres rondaba los 5 millones en 1990 y es inferior a 3,3 millones en el 2000.

Las reformas estructurales y el buen desempeño de la economía chilena han estado asociados al mejoramiento de los indicadores sociales. Diferentes estudios plantean que el rápido ritmo de crecimiento económico (7% anual) explicaría el 80% del nivel de reducción de la pobreza entre 1987 y 1992 (Larrañaga, 1999). Según estos estudios, hay dos mecanismos a través de los cuales operaría el acelerado crecimiento económico: *i*) la generación de fuentes de empleo, lo que hace disminuir la tasa de desempleo, y *ii*) el aumento de las remuneraciones reales. El desempleo es un factor de alta preponderancia en las familias que están en la pobreza. En consecuencia, se podría argumentar que la maximización del crecimiento económico es el factor fundamental para reducir y eliminar la pobreza.

Hay además un importante elemento adicional que ha sido señalado por Manuel Marfán (2001). El alto ritmo de crecimiento anual observado en la década de los noventa fue posible gracias a un entorno macroeconómico estable y equilibrado. Esto lo logran los nuevos gobiernos democráticos cuando simultáneamente enfrentan grandes presiones sociales. De acuerdo con la experiencia del país en estos años, es evidente que la estabilidad social ayuda al crecimiento económico y que a la vez este mayor crecimiento económico tiene un efecto muy positivo sobre el mejoramiento de la situación social.

Las cifras distributivas chilenas corresponden a una situación de inequidad significativa. En efecto, al observar la distribución de la renta de 65 países en desarrollo, Chile ocupa el séptimo lugar de los países con peor posición. En América Latina, sólo Brasil tiene una distribución menos favorable.³ Hay bastante coincidencia en distintas fuentes de datos internacionales respecto a la desigual distribución de la renta de Chile (CEPAL, Banco Mundial o BID). En estas distintas fuentes de datos internacionales Chile tiene un coeficiente Gini superior al 0,55. Los países desarrollados tienen coeficientes Gini inferiores a 0,40.

3. Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial y lucha contra la pobreza del año 2000.

El marco de las políticas de desarrollo

Los problemas del desempleo, el empobrecimiento y la exclusión que afronta nuestro país exigen políticas públicas eficaces y una administración eficiente de los programas sociales, de empleo y fomento productivo. En este escenario, se está generalizando la convicción de que se debe estructurar el desempeño de las funciones estatales en estos términos, por medio de una transformación de las modalidades de gestión que permitan establecer el marco para la fijación de prioridades e instalar capacidades y competencias en municipios que posibiliten el despliegue de una mayor capacidad de análisis y gestión para la asignación, distribución y utilización de recursos, así como una mejor determinación de sus impactos redistributivos sobre los destinatarios.

En este sentido, debe hacerse referencia a los términos en que se ha planteado en el país el debate sobre las políticas sociales y de empleo. En este debate persiste el escenario del ajuste y de la reestructuración del Estado, apoyándose en los cuestionamientos normativos y operacionales al volumen y a la eficiencia del sector público.

Esta exigencia de un mejor uso de los recursos plantea la cuestión de los modelos de organización y gestión. La visualización de una comunidad más heterogénea –pero a la vez más organizada y participativa, capaz de desplegar sus iniciativas– requiere dejar de lado modos de organización y gestión que la concebían como sometida al tutelaje estatal, pasiva, simple receptora de servicios en los que no intervenía ni tenía posibilidades de controlar. El ajuste económico y la reestructuración del gasto público constituyen acciones que resultan insuficientes si no van seguidas de esfuerzos rigurosos de transformación de los modelos de organización y gestión de los programas públicos.

Es así como podemos observar que a través de los mecanismos en que opera el gasto público constituido por la asignación de subsidios monetarios (por ejemplo, asignaciones familiares, bono movilización, etc.) y la provisión directa de bienes y servicios (salud, educación, programas de combate a la extrema pobreza, etc.), los subsidios monetarios de la política social tienen un cierto grado de focalización en los grupos de bajos ingresos. En efecto, los dos quintiles inferiores concentran el 61,2% del total de los subsidios monetarios; el quintil superior sólo capta el 6,1% del total. Sin embargo, estos subsidios monetarios representan un porcentaje reducido del ingreso total, sólo un 12% para el quintil inferior. En consecuencia, el efecto de los subsidios monetarios sobre la distribución de la renta es sólo marginal; el cociente de ingresos quintil superior/quintil inferior disminuye de 13,3 a 12,6 en el período.

En síntesis, la política social contribuye de manera importante a mejorar la situación distributiva, al compensar en parte la regresiva desigualdad inicial de ingresos. Obviamente, no hay una correspondencia de uno a uno entre incremento del gasto social y aumento del bienestar (o ingreso) del grupo beneficiado, pero la ejecución de programas adecuados de empleo, la gestión eficiente,

y el control de los programas sociales contribuyen a que un alto porcentaje de personas logren superar su ingreso precario.

Los desafíos futuros

Siguiendo las directrices de la Cumbre del Milenio, en un informe reciente de MIDEPLAN⁴ se propone como meta para el año 2015 reducir a la mitad tanto el porcentaje de población en situación de pobreza extrema (indigentes) como el porcentaje de población pobre no indigente. Las mediciones oficiales de pobreza basadas en la encuesta CASEN estimaron para el año 2000 una incidencia de indigencia del 5,7% y una incidencia de pobreza total (indigentes y pobres no indigentes) del 20,6%, cifras relativamente bajas en el contexto de América Latina y sin duda muy inferiores a las de la mayoría de los países en desarrollo.

Entre 1990 y 2000 la pobreza en Chile se redujo un 47% (de 38,6 a 20,6%), en una economía en que la renta por habitante se expandió a una tasa media anual del 4,5%, lo que significó un aumento acumulado del PIB por habitante del 55%. Si entre los años 2000 y 2015 el PIB por habitante creciera a un ritmo de sólo un 2,5% (tasa sustancialmente menor que la de la década pasada) y si, además, se supone una elasticidad producto/pobreza menor que la observada en esa década (de 0,69 en lugar de 0,86%), entonces, por el sólo efecto del crecimiento económico, en el año 2015 se registraría una incidencia de pobreza cercana al 14%: sólo tres puntos sobre la meta del 11%. Esto se refiere a la reducción porcentual de la incidencia de pobreza ante un incremento de un punto porcentual del PIB por habitante. Para efectos de la proyección, es razonable suponer que el aumento del PIB incidirá proporcionalmente menos en la disminución de la pobreza, debido a que se enfrentarán crecientemente situaciones de pobreza más «duras».

El examen del progreso en materia de pobreza debería evaluar el grado en que éste se obtiene gracias a una mayor capacidad de la población para solventar sus necesidades materiales con recursos propios, esto es, descontadas las transferencias (monetarias y no monetarias) que hace el Estado a la población a través del gasto público. Un descenso de la pobreza en un período dado puede conseguirse mediante, por ejemplo, un aumento del gasto público social destinado a los hogares pobres sin una elevación sostenida de los ingresos autónomos de los hogares, en su mayor parte provenientes de la participación de la población en el mercado de trabajo. Sin duda, cualquier política social encaminada a reducir la pobreza debe elevar de forma permanente la capacidad de los hogares de generar ingresos mediante la participación de sus miembros

4. MIDEPLAN (2002).

activos en la fuerza de trabajo y el acceso de los inactivos a los programas de seguridad social.

La importancia en la gestión eficiente de los programas de desarrollo local

¿Qué son los proyectos de desarrollo local?

Los proyectos de desarrollo local pueden concebirse como un proceso de conversión, como ciclos de acción o como conjuntos de productos, resultados e impactos. Son procesos de conversión de intencionalidades políticas con consecuencias sobre la sociedad. Son el resultado y requieren de la movilización de recursos cuya naturaleza, cuantía, atributos básicos, relaciones recíprocas, compatibilidad y convergencia determinan sus contenidos particulares y sus resultados finales.

El papel de la gestión de los proyectos es realizar la mediación entre la intencionalidad declarada por el diseño y los productos, buscando mejores resultados e impactos a través de la conducción del ciclo de acciones, movilizándolo y combinando los recursos requeridos mediante procesos de conversión. Su función central es identificar y resolver situaciones que perturben la marcha del proyecto y ejecutar la conversión con la mayor eficiencia posible. Con propósitos analíticos, pueden distinguirse distintas fases en el ciclo de acción que constituye el proyecto: formulación, sanción, ejecución, seguimiento y evaluación. En ellas se movilizan recursos y se hace uso de metodologías específicas. En cada fase se deben realizar acciones diferenciadas pero a la vez articuladas, coordinadas y convergentes para el logro de los objetivos. En este proceso intervienen múltiples actores con diferente capacidad decisoria, ya sea como entidades con competencia política o técnica, ya sea como participantes con distinto grado de responsabilidad, participación o continuidad en la acción. La gestión del proyecto consiste en dar unidad y coherencia al ciclo de acción.

En el ámbito territorial y local, los programas públicos deben tener por objetivo un conjunto de productos, resultados e impactos:

- Los productos organizacionales generados a través del proceso de interacción, iteración y conversión.
- Los resultados previstos en los objetivos y metas del proyecto, entendidos como relación entre los recursos movilizadas y los productos o beneficios generados.
- Los impactos o cambios en la realidad efectivamente alcanzados, ya sea sobre los individuos o grupos sociales que conforman la población objetivo, el grupo-meta o los beneficiarios, ya sea sobre otros aspectos

de la realidad no previstos en el diseño del programa. La gestión debe asegurar que estos productos, resultados e impactos sean coherentes con la concepción y los fines del programa, asegurando su eficacia y eficiencia.

Modelos de organización y gestión de proyectos de desarrollo local

Los proyectos en esta área suponen la movilización de un patrón normativo al constituir intentos de producir impactos sobre la situación de bienestar o sobre las capacidades de los individuos o familias a través de transferencias, intervenciones o tratamientos específicos, y sobre el cual corresponde evaluar el bienestar o crecimiento de capacidades que resulta de la discrecionalidad política o de una convención socialmente sancionada. Operan además como un marco analítico que se desprende de la comprensión de los problemas enfrentados y que hace uso de concepciones sobre la realidad social y las problemáticas particulares, la naturaleza humana y las condiciones y capacidades de individuos y grupos y los procesos de cambio en valores y en comportamientos. Todo proyecto revela, por lo tanto, una «visión» de la sociedad y una «teoría» en uso que brinda sentido a las causalidades postuladas, es decir, a las relaciones entre los medios utilizados y los resultados esperados. Ambas deben satisfacer requisitos de legitimidad social y aceptación profesional.

Los contenidos de los proyectos se apoyan en estas «visiones» y «teorías». Son ellas las que determinan la definición del problema que será atacado y las que fundamentan los diagnósticos de los mismos. Gobiernan el carácter de los programas al definir el qué y el cómo. Dan expresión al carácter «moral» atribuido a los destinatarios y a la acción por la consideración brindada a identidades, valores y preferencias. Son también las que dan sentido y validan las tecnologías utilizadas, las que suelen tener un cierto grado de indeterminación en lo que respecta a su impacto directo sobre los niveles de bienestar de los destinatarios. Estas visiones y teorías también respaldan los modelos de organización y de gestión que se adoptan. Por modelo de organización se entiende la distribución de responsabilidades y capacidades decisorias entre ámbitos y niveles, los mecanismos de coordinación, la definición de los procesos de trabajo y el marco normativo. El modelo de gestión está dado por las modalidades de funcionamiento, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a circunstancias cambiantes, la articulación con el medio, la innovación, etc. El modelo de organización provee el marco para la acción y la gestión es la acción misma.

Estos modelos son críticos para la obtención de los resultados e impactos, en particular éstos dependen del contacto directo entre operadores y destina-

rios, de la naturaleza de las relaciones que se establecen, del personal de que se dispone, de sus capacidades y atribuciones y de su motivación y compromiso. Puede postularse una relación entre los modelos normativo, analítico, de organización y de gestión, es decir, entre la concepción del proyecto, sus contenidos, su adjudicación institucional y la efectividad de la acción. De esta relación se deriva la afirmación de la necesidad de coherencia y de correspondencia entre esos planos. La probabilidad de que las acciones que se ejecuten y sus resultados se acerquen a las metas postuladas será función de la existencia de esa coherencia o correspondencia. Su ausencia llevará a tensiones y distorsiones, con consecuencias severas sobre la eficiencia, eficacia y legitimidad de los proyectos.

Tal vez, el mejor esfuerzo por construir una tipología de los proyectos en esta área pueda formularse identificando que los administradores, los técnicos y los trabajadores de campo constantemente reinterpretan los objetivos perseguidos, hacen apreciaciones de las situaciones enfrentadas, estructuran problemas, generan alternativas y redefinen las prioridades. Estos comportamientos no sólo alteran los cursos de acción definidos por el diseño, sino que también modifican el contexto de operación entablando alianzas, fortaleciendo a algunos actores sociales, generando expectativas y demandas y creando una imagen pública de las acciones del proyecto. En particular, si las transferencias, intervenciones o tratamientos exigen el ejercicio de alguna discrecionalidad por parte del operador, la implementación requerirá que la concepción que gobierna al diseño sea compartida a lo largo del ciclo de acción del proyecto.

El enfoque estratégico en las nuevas metodologías

La concepción de los programas como procesos sociales y la jerarquización de la problemática de los actores son comunes a los enfoques estratégicos de la gestión del desarrollo local. En los procesos de desarrollo local, el fenómeno organizado no es el resultado de interacciones puras que se autorregularían en una especie de juego de mercado. Si bien existe en la organización el juego que se produce como resultado de la estrategia de los actores, la regulación de esos juegos está condicionada por el contexto organizacional. En otras palabras, el actor construye permanentemente el sistema organizado, pero ese mismo producto suyo que es la organización se transforma para él en una fuente de restricciones que constituyen el marco necesario para la acción conjunta. No se trata entonces de simples interacciones, sino de interacciones estratégicas (Arocena, 2002).

La estrategia siempre supone capacidad de elección en un contexto de restricciones, oposición de voluntades e incertidumbre con respecto a las condiciones que afrontar debido al despliegue de la capacidad de acción de otros actores. La estrategia es entonces una guía para el futuro, para la fundamen-

tación de acciones en presencia de incertidumbres y oposiciones. Es el modo de orientar las acciones en un contexto que no permite programaciones completas, dejando así libre en el proceso de implementación su reformulación constante para alcanzar la adaptación y para la superación de restricciones externas. De este modo, el administrador es un participante más en el juego político y de fuerzas sociales que se despliega en torno a las acciones públicas y a la movilización de recursos.

Esta conceptualización tiene consecuencias operacionales para la gestión de los proyectos, que pasa a ser una construcción cotidiana, permanente. No es un momento en la vida del proyecto, sino que es un proceso continuo. En ella se busca maximizar la capacidad para movilizar a los actores sociales y económicos, facilitar la adopción de comportamientos adecuados a la naturaleza de las actividades que se promueven o regulan y potenciar los recursos organizacionales, políticos y económicos al servicio de las estrategias. Se debe precisar el campo de la ejecución del proyecto, identificar los actores relevantes y sus racionalidades, intereses, recursos, aspiraciones y perspectivas, anticipar sus comportamientos y sus relaciones de colaboración, competencia o conflicto, focalizar las interacciones efectivas y entender sus mecanismos de acción. La organización y la gestión son además el resultado de una apreciación situacional. Por ello, el análisis debe incluir las respuestas de distintos niveles y unidades administrativas a las relaciones que se establezcan y a los intentos de instrumentalización a lo largo de la implementación, las reinterpretaciones del proyecto que aquéllos puedan realizar y las consecuencias de las evaluaciones de los actores sociales sobre los impactos del proyecto.

En este contexto, adelantándonos al concepto de la Agencia de Desarrollo Local que se describirá más adelante, podemos asociar la idea del cambio en la organización, lo cual requiere de enfoques flexibles y experimentales y de visiones holísticas y transformadoras de la realidad social en procesos iterativos de adaptación. De igual manera, el enfoque estratégico lleva al abandono de la noción de una gestión gobernada por una conducción central y por relaciones exclusivamente verticales o jerárquicas. También supone dejar de lado la diferenciación tajante entre políticas, programas y proyectos, entre programador y administrador. Si lo que interesa es la promoción y el desarrollo de ciertas capacidades y vocaciones productivas a través de la convergencia de voluntades y la utilización de estímulos, los instrumentos deben ser múltiples, flexibles y basados en dosis diferentes de poder e información según la naturaleza de esos actores y de las actividades.

La gestión del desarrollo local

El abandono de la metodología tradicional de la gestión del desarrollo local no ha sido universal. Sus alternativas no alcanzan aún el grado de consolidación,

tal vez por su mayor complejidad y variedad. Lo que sí puede afirmarse es que la evidencia sobre sus limitaciones ha sido tan abrumadora que la crítica ha afectado la capacidad de apreciar los ámbitos particulares en los que puede ser aplicada con cierto éxito. En efecto, en algunas experiencias las metodologías tradicionales mostraron una cierta eficacia cuando la gestión opera en un contexto controlado y con posibilidad de programar las tareas en detalle. En otras fueron incapaces de servir como instrumentos útiles para orientar la acción. Esto pone de manifiesto la necesidad de contar con capacidades en los gerentes de los proyectos económicos para identificar las condiciones de operación y construir a partir de ellas los modelos de organización y gestión más efectivos.

La gestión eficaz de los proyectos tiene precondiciones políticas. A pesar de esta afirmación, es posible que la ejecución pueda darse en condiciones adecuadas, aun cuando el marco brindado por esas condiciones no sea el más adecuado. Tal vez éste es el desafío principal para una gestión de calidad, el desarrollo de capacidades con que superar obstáculos contextuales mediante la creación de alianzas, la construcción de la legitimidad y la preservación de los criterios técnicos y operacionales, de los embates de eventuales presiones clientelísticas y de la arbitrariedad burocrática.

Entre las condiciones previas que pueden mencionarse está la de la articulación en el diseño de políticas, programas y proyectos. Para ello es preciso contar con ámbitos y voluntades de nivel político elevado que aseguren la coherencia entre estos planos de acción. Esta exigencia no es trivial ni reproduce el modelo tradicional. Es una condición para asegurar que los esfuerzos desplegados no se vean anulados por las consecuencias de otras decisiones públicas. Es una prueba también de que deben atravesar los proyectos de desarrollo local para evaluar su realismo y las condiciones de viabilidad enfrentadas.

El marco de la gestión está dado por políticas macroeconómicas y sociales, programas universales y selectivos, acciones asistenciales y otras dirigidas a la creación o ampliación de la igualdad de oportunidades. Todas ellas inciden sobre la realidad de la población meta, en particular cuando es objeto de acción desde distintas perspectivas sectoriales y ámbitos institucionales. Ello hace conveniente operar contando con una programación que forme parte del diseño de la acción de gobierno. Para ello es preciso diseñar un sistema de planteamiento estratégico y de formulación de programas y proyectos que abarquen las instituciones con responsabilidades en la problemática.

Además de las contribuciones a la gestión, esta explicitación de valores, principios y modalidades operativas tiene una consecuencia sobre el debate público. Permite una mejor apreciación de las concepciones en juego, de los intereses afectados y de las disputas que puedan generarse en torno a las tecnologías que utilizar. Todo ello contribuye a la transparencia de las políticas, al ejercicio de un mejor control social y, en definitiva, a consolidar la democratización de la sociedad.

Los programas no pueden concebirse como proyectos aislados, sino integrando conjuntos de acciones que pretenden alcanzar un impacto integral sobre la realidad social. Es por ello que los proyectos implican la necesidad de concertar y coordinar la acción de múltiples organizaciones, públicas, privadas y no gubernamentales, tanto a nivel de sus conducciones como en el terreno operativo. Por lo tanto, debe concebirse a los proyectos como los instrumentos estratégicos para la convergencia interinstitucional. Los mismos permiten identificar las acciones que se deben realizar, sus requerimientos y riesgos. En dicho contexto, la modernización del sector municipal comprende el fortalecimiento de su autonomía, la profesionalización y capacitación de sus recursos humanos y el establecimiento de un riguroso control de gestión.

La gestión efectiva de proyectos requiere la presencia de ciertas condiciones organizacionales. En primer lugar, los municipios deben contar con adecuadas definiciones de las funciones y delimitación precisa de sus competencias, orientación finalista y especificación de impactos sociales como mandato para su acción. Un segundo elemento lo constituye la necesidad de contar con plantas gerenciales y técnicas capacitadas y adecuadamente motivadas e incentivadas, operando en el marco de estructuras flexibles.

El cambio que requerimos

Todo lo expresado hasta aquí, lo que en nuestra opinión no representa nada novedoso para quienes se desenvuelven en el campo del desarrollo local, tiene una intencionalidad manifiesta, y es la de resaltar la necesidad de introducir profundos cambios en la gestión de las funciones propias en materia de desarrollo local. De acuerdo con lo señalado, el avance en la gestión económica local requiere como condición necesaria la preparación orgánica de agentes de empleo y desarrollo local.

Lo planteado es una realidad a escala latinoamericana de la cual Chile no está exenta. El país necesita profesionales con una fuerte orientación hacia el desarrollo de las capacidades en los modelos de gestión descritos, con competencias de concertación y negociación, con aptitudes para la gestión interorganizacional, actitud de aprendizaje permanente de la realidad, manejo de las nuevas fronteras tecnológicas en desarrollo local, vocación de servicio firme y compromiso a fondo con los objetivos que lograr. Prepararlos requerirá un trabajo sistemático en el marco de una amplia red formativa que hay que construir. En el caso de Chile, para su puesta en marcha deben jugar un rol importante las universidades, dada su mayor comprensión de la trascendencia de la variable formativa y de especialización en gestión pública que llevan a cabo.

En el contexto de lo que sucede en la actualidad, Chile requiere de un esfuerzo renovador, respecto a la gestión de los programas de formación pública, que vaya a la par de las reformas de primer orden implementadas y que sea

consistente con las modificaciones introducidas en los programas sectoriales de educación, salud y atención de familias en extrema pobreza. Es necesario progresar en la profesionalización de los municipios y la conformación en este campo de una instancia técnica que oriente un permanente intercambio de experiencias a nivel nacional y que vaya estableciendo criterios orientadores. Al mismo tiempo, se debe realizar una activa tarea de investigación y desarrollo en esta área que siga de cerca las experiencias nacionales y la evolución internacional, generando propuestas innovadoras.

Es preciso señalar que la formación de agentes de empleo y desarrollo local por sí sola no solucionará los agudos problemas de gestión del país en el ámbito territorial y local. Las estrategias para abordarlos implican un trabajo multidisciplinario para el cual se requiere una amplia concertación social que logre las transformaciones necesarias. Para ello, independientemente de los diseños que se efectúen se necesitará una administración pública eficiente y una sólida gerencia pública que garantice la aplicación de esos diseños.

La Agencia de Empleo y Desarrollo Local como una respuesta eficaz al mejoramiento de la gestión pública

Parece poco discutible la existencia de una relación directa entre la gestión pública y el desarrollo económico y social de los países. En efecto, diferentes expertos sostienen que los gobiernos deberán ser eficientes y eficaces si «desean enfrentar exitosamente los desafíos económicos, políticos, sociales y de gestión» (Saavedra y Soto, 2000). Por ello, resulta interesante plantear ciertos interrogantes: ¿está el aparato gubernamental preparado para gestionar adecuadamente sus políticas públicas locales?; ¿hay voluntad política para efectuar los cambios?; ¿existen los recursos?

En general, las grandes transformaciones, innovadoras y modernas, chocan con sistemas políticos, formas de régimen e instituciones del aparato estatal a nivel nacional, regional y comunal que replantean el Estado no sólo respecto a su orgánica interna y redefinición de su misión, sino también en cuanto a la revisión de su lógica de comportamiento y gestión. Si bien los procesos de modernización del sector público se inician en los países desarrollados, no podemos sostener que se circunscriban solamente a ellos. En este sentido, compartimos que se trataría de un fenómeno mucho más amplio y universal que marcaría los programas y agendas de muchos gobiernos y de organismos internacionales. En efecto, en los últimos años se ha iniciado un proceso liderado fundamentalmente por las entidades internacionales (BID, Banco Mundial) que ha sido seguido, al menos en declaraciones oficiales, por varios países latinoamericanos.

Es a partir de la década de los ochenta cuando se han venido produciendo en Latinoamérica diversas reformas, fundamentalmente de carácter económico

y político. Sin embargo, en la actualidad, y en paralelo con las dimensiones ya señaladas, se desarrolla lo que podríamos llamar una tercera ola de reformas, relacionadas con la necesidad de contar con una administración pública que responda de mejor forma a las necesidades que se plantean en el campo social. Si bien se comparte con algunos autores que el proceso de modernización es el resultado de múltiples causas y, por lo tanto, no es únicamente fruto de la voluntad de líderes políticos y altos burócratas innovadores (Villoria, 2000), contar con un desarrollo transversal dentro del aparato estatal y de una gerencia social efectiva es un elemento fundamental para la formulación y ejecución de programas y proyectos sociales eficientes y eficaces.

La nueva generación de políticas sociales puede potenciar aspectos como la descentralización del Estado, la conformación de alianzas estratégicas entre Gobierno y sociedad civil, el desarrollo del potencial y capacidades de la pequeña y mediana empresa y la promoción de la responsabilidad social de la empresa privada. Chile es un país con un rico tejido social, con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que poseen una tradición importante de trabajo social. Todo ello no será factible, sin embargo, si no se cuenta con las capacidades de gestión apropiadas. Las lecciones extraíbles de la experiencia internacional son categóricas al respecto. Éste es un aspecto decisivo y estratégico que muchas veces marca la diferencia de fondo en políticas públicas; es un campo donde no basta el buen diseño de las políticas ni las intenciones. Las promesas y los proyectos no se corresponden muchas veces con las realidades, por las deficiencias de gestión de los proyectos de esta naturaleza.

Los cambios que hay que promover dentro de las instituciones y de los cuales da cuenta el presente trabajo los debemos encasillar dentro de las «reformas de segunda generación» (también denominadas «institucionales»). Estas reformas tienen por finalidad modificar las instituciones del Estado con el objetivo de crear un sistema de gestión eficiente y eficaz,⁵ e implican cambios en el «funcionamiento» de los gobiernos locales, así como también la implementación de una descentralización administrativa y política, además de la creación de instituciones independientes, profesionales y fuertes dirigidas a establecer reglas del juego simples, impersonales y claras para reducir los costes de las actividades públicas.

A partir de las definiciones expuestas, se puede concluir que la implantación de las reformas introducidas en los municipios estaría contemplada dentro de las reformas institucionales o de «segunda generación» y tendría por

5. Para el Banco Mundial los objetivos principales de las reformas de «segunda generación» son «Mejorar las condiciones sociales y la competitividad, mantener la estabilidad macroeconómica». En el mismo sentido, se pronuncian otros autores, al señalar que las finalidades de estas reformas en Latinoamérica son múltiples. Por un lado, deben permitir «un crecimiento mayor y más sostenido» y, por otro, «reducir significativamente la pobreza».

finalidad adaptar la administración descentralizada a los cambios que se han producido en este campo. Con todo, en la actualidad podríamos sostener que la Agencia de Empleo y Desarrollo Local –entendida como un cambio en los modelos de organización y en la forma de actuación de las administraciones públicas locales– sería parte de una «tercera generación» de reformas. A pesar de que el concepto puede resultar interesante (toda vez que la modernización de la gestión puede tener una especificidad distinta al resto de las reformas de segunda generación), hemos estimado conveniente mantener dichas reformas dentro de las institucionales. Así lo hacen, además, importantes autores y organismos internacionales relevantes como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La gestión de las agencias de empleo y desarrollo local se caracteriza por ser adaptativa, participativa y comprometida con propuestas de cambio social que promueven un estilo de desarrollo social más eficaz, eficiente, equitativo y sostenible. Los agentes de empleo y desarrollo local tienen responsabilidades amplias y complejas, dificultadas por la naturaleza misma del contexto en que se desenvuelven. Tienen que reconciliar múltiples objetivos que frecuentemente son conflictivos entre sí; coordinar con diversos sectores, jurisdicciones u organizaciones; promover y facilitar la participación de la comunidad; reaccionar ante las realidades múltiples y cambiantes de los beneficiarios; garantizar la transparencia y responder por el logro de los objetivos de los programas. La gerencia social requiere coordinación intersectorial, interorgánica e interjurisdiccional, lo que supone la capacidad para formar y gerenciar redes de trabajo efectivas.

¿Existe en Chile un perfil determinado de agente de empleo y desarrollo local?

Las características, habilidades y capacidades que debiera poseer un AEDL no se encuentran reguladas ni definidas en términos generales. Con todo, parece obvio que en la actualidad estos agentes deberían contar con nuevas habilidades para manejar el cambio estructural y llevar a cabo las reformas necesarias, así como poseer competencias, habilidades y actitudes muy distintas a las que se requieren para los estilos de gestión tradicionales.

En principio y como avance de un modelo que hay que desarrollar, convenimos que el perfil del agente, en este nuevo contexto, requiere conocimiento de técnicas gerenciales; habilidades en la gestión de recursos humanos (capacidad de comunicación, liderazgo y trabajo en equipo); creatividad, criterio y capacidad intelectual; capacidad de creación y fomento de redes; capacidad de comprometerse con logros y objetivos; capacidad de manejo de los diversos contextos políticos, económicos y culturales; actitudes de honestidad e inte-

gridad (actuar con un alto estándar ético de comportamiento personal, profesional e institucional).

Para cumplir este tipo de metas, no es posible trasplantar modelos gerenciales que pueden ser altamente eficientes para otras situaciones, particularmente de la «Business Administration» y de la Gerencia Pública, copiando modelos de empresas privadas y públicas, diseñados para metas distintas. Surge la necesidad de la formación de un profesional que debe tomar los *inputs* de otras profesiones que le puedan ser útiles, pero también tener un perfil propio.

La descentralización de la gestión que recae en los municipios permite acercar estas instituciones a la comunidad y tener contacto directo con sus necesidades, posibilita el control ciudadano y otras ventajas. Sin embargo, la experiencia también ha demostrado que ello tiene riesgos. Uno de los principales es que si los niveles de polarización social y de asimetría en el poder son muy amplios en los gobiernos regionales y municipios hacia los que se descentraliza, los grupos poderosos puedan cooptar en su favor los procesos descentralizados, «capturando» los programas. Ello no invalida el enorme potencial de la descentralización como arma de gestión social, obliga a tomar provisiones que puedan contrarrestar estos riesgos. La «combinación ganadora» parece surgir, según la experiencia, cuando se suman la descentralización y la participación genuina de la comunidad.

¿Qué estilo gerencial puede ser el apropiado para un programa de desarrollo local?, ¿qué tipo de problemas concretos tiene un proyecto de estas características en la práctica y, por lo tanto, qué perfil de profesional es necesario tratar de formar? Éstos y otros interrogantes semejantes tienen una importancia de primer orden, pues los recursos humanos son el punto definitivo en el que se decide el éxito de los programas y proyectos en la práctica. Quien los conduce tiene a su vez un rol estratégico en cómo se resolverán. Así, por ejemplo, el agente definirá si hay participación o todo lo contrario, o si se «declama» participación pero no se hace nada en efectivo. ¿Cómo desarrollar entonces capacidades gerenciales apropiadas?

En Latinoamérica, los administradores profesionales han sido con frecuencia entrenados sólo para manejar estructuras burocrático-formales. Se les enseña acerca de organigramas, manuales de normas, descripciones de puestos o a hacer memorandos. Ello no habilita para lidiar con un programa social en el que están presionando los *lobbies*, los políticos, la población asistida y donde cotidianamente se producen variaciones.

Se debería marchar hacia un tipo de gerencia más sofisticado que atienda la imprevisión y variabilidad que surge de la práctica de la gestión local. Como se indicó anteriormente, la mayor parte de los problemas que se presentan no estaba en la planificación previa ni dentro de los supuestos más probables. Fue deviniendo de la realidad. Porque la realidad implica que de pronto hay disminuciones en el gasto social, cambios de alcalde, que un grupo local ha armado una coalición de poder para impedir que los suministros lleguen por

tal lado y trata de que lleguen por el otro, y así sucesivamente, además de múltiples variables que derivan de la dinámica con la comunidad con la que se está actuando. Algunas son negativas, como las anteriores, y otras pueden ser positivas, como el aumento del nivel de madurez de la comunidad respecto a la situación y su disposición a pasar a etapas más avanzadas.

El agente, por lo tanto, tiene que ver con la optimización del rendimiento de los actores locales y sus esfuerzos. Esto dentro del contexto de enfrentar los grandes déficits sociales y el mejoramiento del funcionamiento de la inversión en capital humano y capital social. Debe tener orientación hacia el desarrollo de capacidades de la comunidad, excelentes recursos de concertación y negociación, aptitudes para la gestión interorganacional, actitud de aprendizaje permanente de la realidad, manejo de las nuevas fronteras tecnológicas, firme vocación de servicio y compromiso a fondo con los objetivos que hay que lograr. Un punto importante es, entonces, que el agente de empleo y desarrollo local permite, en el marco de nuevas propuestas, minimizar los obstáculos, reducir los cuellos de botella y lograr ofertas acordes a las demandas locales, de manera tal que se logren políticas y programas sostenibles, inversión eficiente de recursos y, sobre todo, una mayor credibilidad y participación de la población objetivo.

Promoción del AEDL en Chile

Para alcanzar un nivel de formación en gestión del desarrollo local que esté acorde con las necesidades que el país requiere, hemos querido hacer un símil con las iniciativas desarrolladas en materia de formación en técnicas de evaluación de proyectos e inversiones públicas que se han venido implementando en el país en el último tiempo. El gran promotor de estas iniciativas ha sido, por cierto, el Estado.

Los antecedentes existentes respecto al historial de la formación del país en esta materia dan cuenta de que las primeras incursiones que efectúa Chile en materia de evaluación de proyectos las realiza en la década de los cincuenta, al utilizar en las escuelas de ingeniería el «Manual de Proyectos de Desarrollo de Naciones Unidas» (1958), que ponía énfasis en la preparación y evaluación de proyectos. No obstante, Chile enfatiza inicialmente los aspectos relacionados con la preparación de los proyectos, desarrollando los tópicos vinculados a estudios de mercado, localización, tecnología, tamaño, flujos de caja y fuentes de financiamiento.

En los años sesenta se institucionalizó en el Ministerio de Hacienda la evaluación de proyectos a nivel nacional, pero el impacto de estos primeros esfuerzos en los procesos de discusión del presupuesto de la nación fueron poco importantes en la asignación de los recursos. Sin embargo, los resultados de las evaluaciones realizadas se emplearon para acceder a los créditos externos

del BID y Banco Mundial. En el año 1967 se crea la Oficina de Planificación Nacional dependiente de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que se fusionó con una similar creada por el Ministerio de Hacienda.

Esta nueva entidad suscribió un convenio de asistencia técnica con el MIT (Massachusetts Institute of Technology) que permitió desarrollar, por primera vez, técnicas de evaluación social de proyectos y cálculo de precios sombra. En la misma época, las universidades presionaron fuertemente para instituir criterios técnico-financieros en la toma de decisión de inversión pública; pese a ello, las decisiones siguieron siendo predominantemente políticas.

En los inicios de los años setenta, se comienzan a suceder cambios en la política social y económica del país, y Chile pasa a ser pionero en estas materias en América Latina. La Oficina de Planificación Nacional se independiza de CORFO y se constituye en una oficina asesora de la presidencia de la república (ODEPLAN). En el año 1990, la ley n.º 18.989 crea el actual Ministerio de Planificación y Cooperación, como una Secretaría de Estado, reemplazando a la Oficina de Planificación Nacional. Este ministerio, además de establecer como prioridad social la lucha contra la pobreza, instituye un Sistema de Preinversión que proporciona procedimientos, técnicas e información para mejorar la eficiencia de la inversión pública.

El establecimiento del Sistema de Preinversión y su adecuado funcionamiento ha requerido de una masa crítica de profesionales calificados en el campo de la preparación y evaluación social de proyectos, distribuidos en toda la estructura pública, es decir, en los ministerios y servicios públicos, a nivel nacional y regional, así como en el propio Ministerio de Planificación. Sin esta masa crítica, en permanente renovación, el sistema no podría operar. De ahí la necesidad del país de desarrollar constantemente esfuerzos de capacitación de recursos humanos.

En este sentido, cabe destacar las actividades realizadas por MIDEPLAN, que en convenio suscrito con la Pontificia Universidad Católica de Chile, a partir del año 1978, comenzó a impartir el «Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos Sociales» (CIAPEP), de reconocido prestigio a nivel latinoamericano en la capacitación de profesionales del sector público en las técnicas de análisis de la actividad de preinversión, fundamentalmente, y en la evaluación económica y social de proyectos de inversión específicos.⁶

Al igual que el esfuerzo desarrollado por MIDEPLAN en materia de capacitación en evaluación de proyectos sociales, hoy en día resulta imperioso desarrollar una iniciativa similar, en la formación de agentes de empleo y desarrollo local idóneamente preparados para la gestión de los programas sociales y, en definitiva, para el combate de la extrema pobreza. Mientras que no se cree esta masa crítica de profesionales de manera intensiva, los programas públicos

6. Actualmente, la Pontificia Universidad Católica de Chile dicta el Diploma en Evaluación Social de Proyectos como continuación del curso CIAPEP.

mantendrán un nivel deficiente respecto a claridad en su contenido y respecto a su eficacia y eficiencia, al carecer las diferentes instituciones participantes de competencias claras en estas materias. La situación se presenta más crítica si exploramos las organizaciones que se desenvuelven en el ámbito local. Hoy, la formación en desarrollo local es privilegio de unos pocos, quienes principalmente se desempeñan en instituciones del gobierno central.

El Programa de Estudio de Políticas Públicas de la UTEM

El Programa de Estudio de Políticas Públicas (PEPP) es una unidad académica de la Universidad Tecnológica Metropolitana, UTEM, dedicada al análisis y evaluación de las políticas públicas, donde puede exhibir diversas publicaciones. Imparte programas de formación de pregrado y de especialización en postgrado. En este último ámbito, ha desarrollado –junto con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) de la Universitat Jaume I de Castellón de la Plana, España, en dos versiones– el diploma de especialización «Agentes de Empleo y Desarrollo Local» que tiene por objetivo dotar a los participantes de la preparación teórico-práctica necesaria para impulsar las políticas locales de desarrollo sostenible, principalmente en comunas desfavorecidas del área metropolitana de Santiago de Chile. Los destinatarios de este programa académico han sido funcionarios municipales, expertos gubernamentales en desarrollo regional, asesores de gremios empresariales y pequeños y medianos empresarios.

Es en este espacio, motivados con la visita del presidente de la Asociación de Profesionales del Desarrollo Local de la Comunidad Valenciana (ADLYPSE) y de diversos especialistas del IIDL, donde surgió la inquietud de formar la Asociación Nacional de Profesionales para el Desarrollo Local en Chile, proyecto que actualmente se encuentra en sus inicios y al cual ya se han sumado prácticamente los 100 profesionales que se han especializado. Cuentan para ello con el inestimable apoyo del IIDL, del PEPP y de ADLYPSE.

Conclusiones

En este trabajo hemos presentado, de manera resumida, los principales conceptos que están presentes en el tema de la Agencia de Empleo y Desarrollo Local. El análisis de las políticas económicas y sociales da clara luz de la necesidad de avanzar en el área de la gestión de los gobiernos locales, destinados principalmente a mejorar las condiciones de vida de los chilenos, en concreto de aquellos que viven en la extrema pobreza. En él se revela el papel que cumple el AEDL como agente de cambio. Nos enfrentamos a la necesidad de sumarnos a la ola de renovación que ha venido operando en otros países,

especialmente de la Unión Europea, en la formación de estos profesionales. La mayoría de los países de Europa promueve con un nivel de intensidad mayor que el de Chile la formación en desarrollo local de pre y postgrado. En este campo, nuestro país requiere ponerse a la par de los avances logrados en materia de inversión y crecimiento económicos y en la generación de programas sociales innovadores.

Junto a la formulación de políticas públicas acertadas y la provisión de los recursos financieros, debemos alcanzar un recurso humano de excelencia en la gestión de los gobiernos locales que pueda llevar a cabo de manera exitosa los objetivos de descentralización en la ejecución de los programas sociales establecidos en los «Acuerdos político-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento» suscritos entre el Gobierno y los partidos políticos.

Estas capacidades deben construirse, no surgen automáticamente. Conseguir agencias de empleo y desarrollo local eficientes tiene que ver con la formación sistemática en este campo, que es de alta especialización y complejidad. Si se logra desarrollar estas capacidades, se estará aportando al país un capital cognoscitivo y tecnológico que puede marcar su futuro.

El Estado puede jugar en esta área un papel relevante, al contribuir de forma activa en preparar a los profesionales en estas materias y apoyar a los municipios y a las organizaciones del ámbito territorial, así como también al favorecer el desarrollo de capacidades de gestión de sus niveles gerenciales medios y altos.

Referencias bibliográficas

- AROCENA, J. (2002): *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*, Universidad Católica del Uruguay, Grupo Santillana de Ediciones, S. A. (Alfaguara).
- BANCO MUNDIAL (2000): *Informe Anual sobre el desarrollo mundial y lucha contra la pobreza*.
- CANTARERO, S.; CAMPOS, V.; SANCHIS, J. R. (2002): *Un estudio sobre el perfil y las características del agente de desarrollo local en la comunidad valenciana. Análisis comparativo con el resto de España*, Universitat de València.
- LARRAÑAGA, P. (1999): «Distribución, Ingreso y Crecimiento Económico en Chile», en *Serie Reformas Económicas*, n.º 35, CEPAL.
- MIDEPLAN (2002): *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Mimeo.
- RACZYNSKI, D. (2001): «Superación de la Pobreza y Gestión Descentralizada de la Política y los Programas Sociales», CIEPLAN-Asesorías para el Desarrollo.

SAAVEDRA, E.; SOTO, R. (2000): «Modernización Institucional del Estado: Reflexiones para la discusión», *Desafíos para Chile en el siglo XXI: Reformas Pendientes y Desarrollo Económico*, ILADE, Universidad Alberto Hurtado.

11 El agente de empleo y desarrollo local: competencias profesionales y trabajo en red

Javier González Cardona

Introducción

El desarrollo local ha dejado de tener un rol marginal para constituirse en uno de los principales referentes en temas de políticas de promoción económica, desarrollo empresarial y creación de empleo. A pesar de no contar en muchos casos con las competencias y apoyo necesarios, las entidades locales están asumiendo un protagonismo cada vez mayor. El desarrollo endógeno a partir de las potencialidades locales es hoy un factor central para explicar el desarrollo económico.

Las políticas de desarrollo local constituyen una de las bases de la promoción económica local. La creación de empresas y su desarrollo facilita la creación de puestos de trabajo, al tiempo que fomenta la generación de un tejido productivo propio mediante la mejora de las capacidades de emprender y gestionar, unidas a la introducción y difusión de las innovaciones en el territorio.

Este modelo ha sido asumido por diversos organismos internacionales en la definición de sus estrategias y líneas de actuación. De este modo, el programa de la OCDE para el desarrollo económico y la creación de empleo en el nivel local se propone impulsar las innovaciones sociales e institucionales con el fin de promover la capacidad empresarial y la creación de puestos de trabajo. Sus actuaciones van dirigidas a potenciar nuevas experiencias innovadoras que mejoren la capacidad emprendedora local y la creación de empleo.

Por su parte, la Unión Europea ha reiterado en diversas ocasiones la integración del desarrollo local en sus políticas. De este modo, observamos una importante participación de los fondos estructurales en la financiación del desarrollo del potencial endógeno de las regiones a través de medidas de animación y de apoyo a las iniciativas de desarrollo local y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas en el territorio. En los últimos años, la Comisión ha tratado de impulsar el desarrollo local con acciones específicas, otorgándole un importante papel en la ejecución de la Estrategia Europea de Empleo. Dicha tendencia sigue manteniéndose en la Estrategia de Lisboa para

el crecimiento y el empleo, que tiene como principales instrumentos para su puesta en práctica los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y los Programas Nacionales de Reforma en los estados miembros.

Las acciones llevadas a cabo por los agentes de empleo y desarrollo local en los municipios están propiciando la incipiente creación de entornos innovadores que favorecen la interacción de los agentes económicos locales a través de redes de cooperación entre las empresas y las organizaciones públicas y privadas que actúan en el territorio. Estas actuaciones están permitiendo aprovechar el potencial de desarrollo endógeno existente en nuestros municipios y originan la articulación de redes institucionales de carácter nacional e internacional que propician el intercambio de innovación y buenas prácticas. De este modo, el trabajo de los agentes de empleo y desarrollo local está estimulando el crecimiento económico en los entornos locales donde intervienen, creando empleo y mejorando la calidad de vida de la población local.

La profesión de agente de empleo y desarrollo local en España

Origen de la profesión

En España es necesario remontarse hasta 1955 para hallar el primer precedente del agente de empleo y desarrollo local: el agente de extensión agraria. En un principio existen muchos factores o señas de identidad similares entre su perfil y el actual del AEDL. Las tareas de asistencia técnica que se le atribuyen y su papel dinamizador son algunas de estas características comunes.¹

No obstante, la aparición como tal del agente de empleo y desarrollo local se produce en la década de los ochenta:

- Primera fase: 1980-1986. La aparición de este nuevo profesional está ligada al programa de Iniciativas Locales de Empleo de la OCDE y la línea de subvenciones a la contratación que contempla. En España, el Ministerio de Trabajo a través del INEM se convierte en el órgano administrativo que ejerce la gestión y tutela de este programa.
- Segunda fase: 1986-1990. El elemento determinante del giro que se observa en estos años es el ingreso de España en la Unión Europea, ligado al incremento de recursos económicos que para la formación y la contratación supone la intervención del Fondo Social Europeo (FSE). En esta etapa se va detectando un giro del perfil profesional hacia la promoción de proyectos empresariales y es en esta época en la que se

1. Véase Vicente Martín, I (2001).

crean las primeras concejalías de desarrollo local y promoción económica en los ayuntamientos.

- Tercera fase: 1990-1999. Se constata la importancia que el modelo de desarrollo local tiene en la creación de actividad empresarial, la generación de empleo y la vertebración de territorios, por lo que se sigue invirtiendo gran cantidad de fondos públicos provenientes principalmente del Fondo Social Europeo, aunque también se sigue profundizando en el área rural mediante los programas Proder y Leader, por lo que comienzan a recibirse fondos destinados al desarrollo agrario, rural y medioambiental.

Situación de los profesionales del desarrollo local hasta 1999

Durante el período comprendido entre 1980 y 1999 encontramos una importante sucesión de diferentes normas de rango reglamentario.

El Programa de Acción y Cooperación de la OCDE sobre iniciativas locales para la creación de empleo (Programa ILE) fue puesto en marcha por primera vez por decisión del consejo de la OCDE de 22 de julio de 1982 como un programa especial dentro de la organización. España se adhiere a este programa desde su puesta en marcha, aunque la primera regulación legal del programa ILE aparece en una orden ministerial de 21 de febrero de 1986, que incluye medidas de apoyo a la creación de empleo. Contempla subvenciones destinadas a las entidades locales para financiar el 50% de los costes laborales derivados de la contratación de un profesional del desarrollo local con el límite de una anualidad.

Posteriormente, entra en vigor la orden del Ministerio de Trabajo de 12 de abril de 1994 por la que se regulan las iniciativas locales de empleo y los agentes de empleo y desarrollo local, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones. Esta norma introduce nuevos aspectos como, por ejemplo, que por primera vez se contempla la denominación de agente de empleo y desarrollo local y se amplía la subvención hasta el 80% de los costes laborales totales durante un período de tres años. Junto a esta normativa que regula con carácter específico a los profesionales del desarrollo local, durante este período también aparece una multitud de programas derivados de las políticas activas de empleo en España.

Es en este marco de financiación a través de subvenciones para el desarrollo de políticas activas de empleo y desarrollo local donde los ayuntamientos empiezan a intervenir en el desarrollo socio-económico del municipio. Así pues, de forma progresiva comienzan a contratarse agentes de empleo y desarrollo local para planificar y ejecutar programas de fomento de empleo, formación y creación de empresas a nivel municipal, etc.

Este período se caracteriza por:

- Un alto grado de experimentalidad de los programas. Son programas novedosos que nunca antes se habían desarrollado en España; los referentes hay que buscarlos en otros países.
- Inexistencia de estructuras estables. Se funciona en base a subvenciones que establecen una temporalidad en los programas.
- Desconocimiento social y político. Durante este período existe un importante desconocimiento acerca del trabajo desempeñado por los profesionales del desarrollo local, no sólo por parte de la ciudadanía sino también por parte de muchos políticos que promueven la contratación de estos profesionales.
- Fuerte voluntarismo de los profesionales. Ante la falta de apoyo, los profesionales del desarrollo asumen en muchos casos su trabajo como una vocación, conscientes de su papel en la implantación de este nuevo modelo de desarrollo socio-económico.
- Carencia de medios. Las administraciones de ámbito superior al municipal se limitan a convocar programas subvencionados, pero no asumen un papel activo en la dotación de redes, órganos de coordinación, infraestructuras o herramientas de trabajo.
- Multiplicidad de enfoques. La ausencia de un soporte teórico previo a la aparición de los agentes de empleo y desarrollo local provoca que se contemple la figura profesional desde múltiples enfoques.

Situación de los profesionales del desarrollo local en la actualidad

A partir de 1999, con la publicación de la orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 15 de julio de 1999, por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E, se produce la expansión de los agentes de empleo y desarrollo local por todo el territorio y se consolida la situación actual. Se trata de una disposición muy similar a la anterior normativa, pero añade un año más al período subvencionado, que lo sitúa en cuatro años.

En este período también se produce la transferencia de competencias para la gestión de políticas de empleo a las distintas comunidades autónomas. Sin embargo, la mayoría de las autonomías se limita a transcribir casi literalmente la normativa estatal, con las excepciones de Galicia y Andalucía.

- La normativa autonómica gallega permite la subvención más allá de los cuatro años con fondos propios y decrecientes.
- Por su parte, en Andalucía se han creado unas redes de ámbito autonómico y con competencia supramunicipal que permiten la coordinación de los agentes de empleo y desarrollo local, a los cuales se les dota de materiales y herramientas de trabajo elaborados por la administración autonómica.

En cualquier caso, durante este período se alcanza la cifra de cinco mil agentes trabajando en ayuntamientos españoles, dándose así a conocer una profesión que constituye una pieza clave para el desarrollo de las políticas de empleo y desarrollo local que se han venido implantando en la Unión Europea. Su trabajo ha resultado esencial a la hora de programar, diseñar, estructurar e implementar las estrategias de crecimiento y desarrollo de un territorio, ejecutar sobre el terreno las directrices y programas planteados por la Unión Europea, actuando como eje de transmisión entre la realidad socio-económica de un territorio y las políticas públicas de empleo y promoción económica.

Competencias profesionales del agente de empleo y desarrollo local

El profesional del desarrollo local tiene como misión conseguir el desarrollo socio-económico de un territorio y, por lo tanto, del global de su población, fundamentalmente mediante la utilización de los recursos endógenos de dicho territorio. Para ello no debemos olvidar nunca que la piedra de toque de su trabajo es el empleo, en torno al cual deberán girar todas y cada una de sus acciones.

La norma reguladora de las subvenciones establece como función principal de los agentes de empleo y desarrollo local colaborar en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial, desarrollándose dicha colaboración en el marco de actuación conjunta y acordada entre la administración municipal y la autonómica o estatal.

Partiendo de esta función global de los profesionales del desarrollo local, y basándonos en la realidad municipal de cada agente en su puesto de trabajo, podemos establecer las siguientes competencias profesionales, dividiéndolas en cinco grandes bloques:

1. Investigación y prospección de territorios:
 - a) Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la

generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores.

- b) Analizar los componentes y recursos económicos, sociales, culturales y medioambientales de una zona determinada.
- c) Analizar y comprender los componentes institucionales con los que cuenta una determinada zona.

2. Fomento de la cultura emprendedora:

- a) Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras.
- b) Información, orientación y asesoramiento al autoempleo.
- c) Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas generadoras de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas.
- d) Formación para personas emprendedoras.

3. Mejora y competitividad de las empresas. Soporte al tejido productivo y fomento del asociacionismo empresarial:

- a) Identificar, conocer y detectar las necesidades de las empresas.
- b) Apoyo a promotores de las empresas, una vez constituidas éstas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento.
- c) Fomentar la cooperación y participación de las empresas en proyectos conjuntos.
- d) Facilitar el acceso de las empresas y sus asociaciones en los programas de promoción empresarial derivados de la Estrategia Europea de Empleo.
- e) Elaboración de programas formativos destinados a las empresas existentes.
- f) Realizar programas público-privados de apoyo al pequeño comercio gestionando los centros comerciales urbanos.
- g) Facilitar el acceso de las empresas a la innovación y a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

4. Promoción de empleo y formación ocupacional:

- a) Estudio del mercado de trabajo.
- b) Orientación y asesoramiento a trabajadores desempleados y en activo.

- c) Intermediación laboral.
- d) Detección de nuevos yacimientos de empleo.
- e) Diseño y gestión de itinerarios de inserción socio-laboral.
- f) Investigación sobre las necesidades formativas del tejido laboral de la zona.
- g) Diseño y gestión de itinerarios y programas formativos.
- h) Coordinación de las políticas formativas que promuevan los distintos agentes económicos y sociales.
- i) Diseño y gestión de programas específicos de formación como casas de oficio, talleres de empleo, escuelas taller, etc.
- j) Seguimiento y evaluación de las actividades formativas.

5. Promoción de proyectos y otras iniciativas de desarrollo local:

- a) Diseñar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar proyectos para promover el desarrollo local:
 - Impulsar la actividad económica endógena y el empleo del municipio.
 - Promocionar la imagen del municipio.
 - Fomentar la innovación tecnológica.
 - Impulsar y promocionar los recursos naturales, culturales, medio-ambientales y turísticos del municipio.
- b) Promover aquellos partenariados público-privados que resulten adecuados al territorio: consejos económicos y sociales, pactos territoriales por el empleo, etc.
- c) Propiciar el intercambio de información y buenas prácticas.
- d) Fomentar la participación de la población en proyectos de desarrollo local.
- e) Participación en la redacción y ejecución de las políticas y los proyectos municipales: Plan General de Ordenación Urbana, planes especiales, Agenda Local 21, planes estratégicos, etc.
- f) Detección de buenas prácticas de desarrollo local y aplicación de las mismas en el territorio.

Situación laboral de los agentes de empleo y desarrollo local

Como hemos señalado, en la actualidad la mayor parte de los costes salariales de los agentes de empleo y desarrollo local se financia a través de subvenciones. Este modelo ha provocado, por una parte, una contratación masiva de profesionales en todo el Estado, pero también ha generado una serie de situaciones de inestabilidad y precariedad en los procesos de desarrollo.

Si atendemos a los fines de la orden ministerial, el objetivo de las ayudas durante cuatro años es facilitar la contratación de profesionales por parte de los ayuntamientos para que, una vez transcurrido este período, sea la entidad local la que se haga cargo de la totalidad de los costes laborales de los agentes. Esto está ocurriendo en gran medida en aquellas entidades locales de tamaño medio y grande que asumen los costes de la incorporación de agentes en sus plantillas. Sin embargo, en la gran mayoría de ayuntamientos este hecho no sucede. A ello contribuye la limitación de los cuatro años de subvención que establece la normativa. Pero no es ése el único factor: la actual regulación permite a los ayuntamientos seguir percibiendo la subvención para contratar a otro agente de empleo y desarrollo local que no podrá coincidir con el que había anteriormente contratado, con lo cual difícilmente van a querer los ayuntamientos asumir a profesionales en sus plantillas cuando tienen la posibilidad de contratar a nuevos agentes subvencionados.

Esta situación provoca un elevado grado de rotación que además se ve dificultada por otro factor: sólo podrán acceder a los procesos de selección aquellos profesionales que estén desempleados. Con esta medida de dudosa constitucionalidad se están limitando las posibilidades de promoción profesional de muchos agentes de empleo y desarrollo local.

Así pues, la normativa está provocando efectos negativos en la consolidación de los procesos de desarrollo. Por una parte, se impide seguir subvencionando a profesionales que ya han iniciado un proceso de desarrollo local en su territorio y que ya han adquirido una serie de conocimientos derivados de su trabajo en el municipio. Por otra parte, se genera en muchos profesionales una sensación de inestabilidad que les obliga a priorizar el objetivo de su estabilidad laboral sobre el objetivo de promover el desarrollo local. Lo curioso de este tema es que no estamos hablando de un problema de dotación presupuestaria, ya que la financiación de los agentes de empleo y desarrollo local se sigue produciendo, pero con las ineficiencias que hemos señalado.

A causa de la ausencia de un reconocimiento adecuado de la profesión de agente de empleo y desarrollo local en el mercado de trabajo, se hace difícil la valoración de su experiencia. Todas las incertidumbres que giran sobre la función y la persona hacen que en muchas ocasiones los agentes tiendan a abandonar sus puestos de trabajo rápidamente y tiendan a valorizar su función en otros sectores.²

2. Consultar la publicación *Association Nationale pour le Développement Local et les Pays, ANDLP*, (1988).

Las asociaciones de profesionales del desarrollo local

Estas situaciones de incertidumbre e inestabilidad laboral, unidas a la ausencia de estructuras organizativas y coordinación de los agentes de empleo y desarrollo local, ha provocado en los últimos años la aparición de diversas asociaciones profesionales de ámbito autonómico y estatal.

En el año 2001, un grupo de profesionales crea en Valencia la asociación de agentes de empleo, desarrollo local y promoción socio-económica de la Comunidad Valenciana (ADLYPSE). Esta asociación nace con un triple objetivo: en primer lugar, defender los intereses profesionales de sus asociados; en segundo lugar, crear una plataforma de trabajo en red, y, en tercer lugar, promover el modelo socio-económico del desarrollo local.

Actualmente, podemos afirmar que ADLYPSE ya es una asociación plenamente consolidada y se ha convertido en el referente de los profesionales del desarrollo local en la Comunidad Valenciana. Esta asociación tiene representación en todo el territorio autonómico y sedes en las tres provincias. En algunas comarcas como el Camp de Morvedre, el Rincón de Ademuz o la Vall d'Albaida ya se han creado secciones comarcales.

Entre sus principales actuaciones hay que destacar: las constantes propuestas que está presentando a las diferentes administraciones públicas para mejorar la situación profesional de los agentes de empleo y desarrollo local; la promoción, participación y difusión de acciones formativas destinadas a los profesionales del desarrollo; la firma de múltiples convenios de colaboración con todas aquellas entidades públicas y privadas que de algún modo participan en el desarrollo local; el establecimiento de un sistema de comunicación con sus asociados que les permite estar continuamente informados sobre las actividades que desarrolla la asociación y otras novedades relacionadas con el desarrollo local.

En el año 2002 nace la Federación Estatal de Profesionales del Desarrollo Local (FEPRODEL). FEPRODEL tiene presencia en todo el territorio y además cuenta con algunas asociaciones autonómicas:

- ADLYPSE de la Comunidad Valenciana.
- APRODEL de Castilla La Mancha.
- FADECYL de Castilla y León.
- APRODEL de Madrid.
- ADELCA de Cantabria.
- @EDEX de Extremadura.
- Asociación Navarra de Profesionales del Desarrollo Local.

La representación de esta federación en cada territorio autonómico recae en las respectivas asociaciones integrantes de la Federación Estatal, excepto en aquellos territorios que no cuentan con asociación autonómica, donde

FEPRODEL actúa directamente. Alrededor de mil quinientos profesionales componen en la actualidad esta federación estatal.

Los objetivos de FEPRODEL son los siguientes:

- La interrelación entre todas aquellas asociaciones profesionales que tengan como objetivo el fomento del desarrollo local y el desarrollo profesional de sus asociados.
- El fomento del desarrollo local de todo el territorio nacional.
- La formación y la cualificación de los profesionales del desarrollo local.
- La detección de necesidades formativas de los profesionales del desarrollo local.
- La centralización de toda aquella información que pueda resultar de interés para el perfeccionamiento de los profesionales del desarrollo local.
- Promover y gestionar iniciativas de desarrollo local ante todos aquellos organismos y organizaciones interesados en él.
- Prestar asesoramiento a los asociados en calidad de órgano consultivo.
- Impartir formación ocupacional y continua para los profesionales del desarrollo local.
- Promover la investigación y análisis del mercado laboral y de la realidad socio-económica de los territorios.
- Promocionar y descubrir recursos socio-económicos, en especial aquellos que se encuentren infrautilizados.
- Interlocución ante todas aquellas instituciones que tengan alguna competencia o interés en el desarrollo local.
- Colaboración profesional con otras entidades de diversos ámbitos territoriales, siempre que tengan como objetivo prioritario el desarrollo local.
- Formalizar convenios y conciertos con cuantos organismos, tanto públicos como privados, sea necesario, para mejora de sus asociados y de la gestión de sus intereses profesionales.
- Mantener un permanente intercambio de información con cuantas asociaciones y organismos estén constituidos o se constituyan, con los mismos fines que esta federación.
- Velar para que sus asociados observen las más estrictas normas de ética profesional.
- Potenciar los intercambios de experiencias (*know how*).
- La cooperación internacional al desarrollo en su sentido más amplio y como concepto de solidaridad y transferibilidad de conocimientos.
- En general, cuantas acciones sean necesarias y persigan los fines de la Federación.

Desde FEPRODEL se apuesta por un nuevo modelo económico sustentado en lo local, en lo cercano y en lo próximo. Una nueva manera de entender las relaciones y los compromisos desde la coordinación, la colaboración y la cooperación de todos los actores que interactúan en el territorio: administraciones, agentes sociales y económicos, tejido asociativo y empresas, y desde la valorización de los recursos endógenos y el entendimiento de la solidaridad como concepto de progreso armónico y colectivo.

El futuro de los profesionales del desarrollo local

La Unión Europea, a partir de 1997 se plantea el empleo como un objetivo prioritario en todas sus políticas e insta a los estados miembro a llevar a cabo una serie de acciones coordinadas con el objetivo de alcanzar el máximo número de empleos y la máxima calidad de los mismos.

Dentro de esta estrategia global se presta una especial importancia a la dimensión local del empleo y se señala que las líneas de actuación determinan el reforzamiento por parte de los estados miembro de la dimensión territorial de sus políticas de empleo. En las líneas de actuación para los años 2001 y 2002 se hace un fuerte énfasis en la acción local para el empleo: todos los actores deben ser movilizados para implementar la Estrategia Europea de Empleo, identificando el potencial de creación de empleo a nivel local y reforzando la colaboración a tal fin.

En el Forum de Desarrollo Local que tuvo lugar en Rodas en mayo del 2003, con el apoyo de la Comisión, el Parlamento, el Comité de las Regiones y el ECOSOC, se puso sobre la mesa la importancia crucial que supone profundizar en una estrategia de empleo local para la creación de más y mejores trabajos. El nivel local es especialmente adecuado para afrontar asuntos clave como la adaptabilidad, movilidad, espíritu empresarial, promoción del desarrollo del capital humano, lucha contra la exclusión y mejora del Gobierno. Las discusiones del foro apoyaron el desarrollo del empleo local en aras a la consecución de las prioridades de la Estrategia Europea de Empleo, lo que debería permitir que este tipo de empleo jugara un papel primordial en los planes nacionales de acción para el empleo y los programas nacionales de reforma. Los participantes en el foro también abogaron por el uso de las herramientas de la Estrategia Europea de Empleo, tales como la identificación y diseminación de buenas prácticas, el *benchmarking* y la puesta en marcha de una profunda revisión de mecanismos utilizados como importantes medios, no sólo de mejora de la efectividad de la acción local sino también para incrementar su «visibilidad».

Igualmente, la Comunicación de la Comisión COM (2001) 629 aboga por

reforzar la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo, y establece que las políticas de empleo son generalmente concebidas por la administración central, pero son puestas en marcha a nivel local; los agentes locales, desde las pequeñas y medianas empresas, hasta los municipios, pueden contribuir de manera considerable a la cohesión regional, a la innovación y al espíritu de empresa y pueden introducir nuevas formas de creación de empleo. La promoción de la inserción social, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres requieren un apoyo social y una participación democrática a nivel local.

A lo largo del proceso, los actores locales han dado muestra de una experiencia considerable en la elaboración de iniciativas locales para el empleo, así como de una voluntad de actuar más estratégicamente. La transformación de iniciativas locales individuales para el empleo en estrategias coherentes e integradas representa un desafío mayor para aquéllos y requiere una implicación y un apoyo a nivel regional, nacional y comunitario en el cuadro de la estrategia global de la Unión en materia de empleo.

En el documento de la Comisión «Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea por el Empleo», se establece que: «una manera de aumentar la eficacia de la Estrategia Europea de Empleo sería lograr una mayor participación de los agentes locales en la elaboración y aplicación de los planes nacionales de acción en favor del empleo (PNA)». Anteriormente, se ha indicado que los agentes locales controlan ya la aplicación de las medidas adoptadas a nivel nacional. No obstante, la experiencia muestra también que la eficacia de las medidas activas del mercado de trabajo aumenta si forman parte de una estrategia local integrada elaborada conjuntamente por todos los agentes locales y apoyada por los restantes niveles institucionales.

Actualmente, nos encontramos con dos hechos que van a condicionar el papel que los profesionales del desarrollo local van a llevar a cabo en sus respectivas corporaciones:

1. La segunda descentralización. A tenor de lo que hemos visto, podemos afirmar que las administraciones locales deberán asumir en las negociaciones del Pacto Local todas aquellas competencias que de facto ya vienen desarrollando cotidianamente, en especial todas aquellas relativas a las políticas activas de empleo. Así se contempla ya en el proyecto de ley que se ha presentado a tal efecto.

2. La implantación de la Estrategia Europea de Empleo en su dimensión local. Los cuatro pilares fundamentales que configuran esta estrategia coinciden plenamente con las competencias profesionales de los agentes de empleo y desarrollo local, a saber:

- Mejora de la empleabilidad.
- Adaptación a los nuevos cambios en el mercado de trabajo.
- Fomento del espíritu empresarial.
- Lucha contra la exclusión social.

Actualmente, la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo debe servir para transformar las iniciativas locales individuales para el empleo en estrategias coherentes e integradas. Es en este ámbito donde el profesional del desarrollo local debe poner todo su conocimiento y experiencia adquirida a fin de lograr ejecutar con éxito las directrices básicas de esta estrategia en el ámbito local, adaptándola a las peculiaridades de cada territorio en función de las especificidades de cada zona.

Así pues, junto a las funciones que hemos visto descritas anteriormente, el gran reto al que se enfrentan ahora los agentes de empleo y desarrollo local es precisamente el de saber articular, programar y desarrollar todos los elementos activos de desarrollo con la finalidad de generar la dinámica de crecimiento que la Estrategia Europea de Empleo pretende conseguir.

Redes y procesos de desarrollo local

Al contrario de lo que ocurre en otros países, en el caso español encontramos un modelo de desarrollo con una gran amplitud de profesionales trabajando en el ámbito del desarrollo local, diseminados en un importante número de municipios. Sin embargo, el modelo de desarrollo local español se caracteriza por la ausencia de mecanismos de coordinación de carácter intermedio y superior que permitan optimizar el trabajo desarrollado por los profesionales a escala local.

La puesta en marcha de estos instrumentos es una condición necesaria para poder completar el proceso de desarrollo en nuestro territorio, ya que actualmente no contamos con los medios necesarios para conseguir que el desarrollo fluya de abajo a arriba.

Existen numerosos ejemplos en diferentes estados europeos y en algunas comunidades autónomas que nos indican actuaciones clave para afrontar y consolidar este proceso:

- En primer lugar, se precisa la puesta en marcha de mecanismos de consulta y participación de los profesionales y actores del desarrollo local en la definición de las políticas y estrategias de promoción económica y empleo.
- En segundo lugar, la necesaria consolidación del proceso de desarrollo requiere la estabilidad laboral de los profesionales, asimilando y nor-

malizando este nuevo colectivo profesional en el conjunto de las plantillas de las administraciones públicas, principalmente entidades locales.
— Finalmente, hay que dotar de medios y recursos materiales adecuados a los servicios de promoción económica y desarrollo local, así como la creación de estructuras estables de coordinación y trabajo en red.

Es una responsabilidad de los poderes públicos propiciar las condiciones necesarias que permitan la consolidación y transferibilidad de buenas prácticas en materia de desarrollo local. Para ello es clave facilitar al máximo las relaciones entre las diferentes administraciones públicas, otorgando mayores competencias a los municipios y fomentando la creación de redes territoriales de agentes de desarrollo local.

Referencias bibliográficas

- ASSOCIATION NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET LES PAYS (ANDLP) (1988): *Les conditions du maintien et de la création d'activités au niveau local*, septiembre, pp. 44-45, París.
- VICENTE MARTÍN, I. (2001): «El agente de desarrollo local», *Manual de Desarrollo Local*, Gijón.

Tercera parte

Buenas prácticas en desarrollo local

12 Experiencias y proyectos de desarrollo local

Joan Serafí Bernat Martí
Eugenio Espinoza Arenas
Leonardo Gatica Villarroel

Presentación

En este capítulo se presentan los documentos que se han generado como parte del trabajo desarrollado por los alumnos de la primera versión del diploma Curso de Especialización de Agente de Desarrollo Local que dictó en el segundo semestre del año 2005, en Santiago de Chile, el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) de la Universitat Jaume I junto con el Programa de Estudio de Políticas Públicas (PEPP) de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM), y que contó con el patrocinio de las siguientes instituciones del país: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Asociación Chilena de Municipalidades, Confederación Nacional de Funcionarios Municipales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Ilustre Municipalidad de María Pinto.

Respondieron a la convocatoria de postulación, para la primera versión del curso, cerca de 80 profesionales de diferentes municipios, instituciones de gobierno y de organizaciones no gubernamentales. Tras una cuidadosa selección sobre la base de antecedentes académicos y profesionales presentados por los postulantes, se aceptó la inscripción de 50 participantes, representativos desde diversas perspectivas –geográfica, formación de origen, laboral y género– del conjunto de profesionales que trabajan en el ámbito municipal en Chile. De estos alumnos, 46 completaron las actividades docentes y lograron la aprobación del curso.

El curso contempló un nutrido programa de actividades que contó con un total de 150 horas cronológicas presenciales de docencia directa, que se extendieron durante tres meses. También consideró conferencias de especialistas y salidas al terreno de los participantes. Los contenidos se estructuraron en 8 módulos temáticos, cada uno de los cuales consideró objetivos específicos de aprendizaje en las áreas de crecimiento económico, capital humano, planificación estratégica territorial, aspectos jurídicos del desarrollo local, medio ambiente, cambio tecnológico, desarrollo empresarial, liderazgo y trabajo en

equipo. Los objetivos planteados buscaban aportar formación a profesionales de las instituciones responsables del diseño y gestión de políticas y programas públicos y al fortalecimiento de una cultura de intervención local con una perspectiva de eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Dichos objetivos también perseguían contribuir al establecimiento de un lenguaje conceptual común entre los participantes, relacionado con las políticas y estrategias de desarrollo local, así como generar capacidades para la aplicación efectiva de herramientas y metodologías adecuadas para la gestión en desarrollo local. Teniendo en cuenta la experiencia acumulada, respecto de la conveniencia de integrar junto con el área formativa el desarrollo de un trabajo de investigación, se incluyeron en la etapa formativa actividades de tutoría para avanzar en la definición de los temas que había que abordar y la recolección de antecedentes para elaborar dicho trabajo.

Este capítulo reúne los resúmenes de las monografías elaboradas por los participantes del curso. El objetivo del trabajo fue otorgar a los alumnos un instrumento de apoyo para la aplicación y profundización de la capacitación recibida, de forma conjunta con una visión práctica de la experiencia acumulada a lo largo del curso entre la teoría y las realidades locales en diferentes municipios de la zona central de Chile y que comprendieron las regiones de Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins y Metropolitana. Se espera con la publicación de estos documentos que las instituciones chilenas encargadas del desarrollo local, y particularmente los municipios (ayuntamientos), tengan la posibilidad de informarse de los contenidos y conclusiones expuestos en dichas investigaciones.

La fase presencial tuvo lugar en la Casa Central de la UTEM en Santiago de Chile y contempló clases teóricas dictadas por especialistas de la Universitat Jaume I de Castellón y de la UTEM, seminarios de análisis y discusión, conferencias, jornadas sobre el terreno y talleres de propuesta. Estas actividades involucraron a ocho profesores y cuatro conferencistas invitados, quienes abordaron temas especializados enfocados a proveer y compartir conocimientos sobre la gestión del desarrollo local, con especial énfasis en las funciones propias del Agente de Desarrollo Local. Al finalizar esta etapa, los alumnos expusieron un primer avance de su trabajo de investigación.

A partir de dicha exposición realizada ante una comisión examinadora, los alumnos elaboraron, en una segunda fase, propuestas para promover un desarrollo local integral en los temas abordados en su investigación. Para ello contaron con la tutoría personalizada de tres profesores tutores. En esta etapa se aplicaron conocimientos adquiridos en los módulos de formación a las realidades particulares del ejercicio profesional de cada participante, lo que buscó reforzar una comprensión integral de los problemas y potencialidades del Agente de Desarrollo Local y, a la vez, plantear una actitud de propuesta en materia de gestión local y territorial de los municipios. La realización de estas actividades brindó un entorno de aprendizaje continuo para los estudiantes,

facilitando tanto la comprensión de la información académica como el intercambio de experiencias y opiniones.

Este capítulo del libro resume los trabajos de investigación que fueron preparados por los alumnos. Los temas abordados durante esta versión del curso se concentran en los campos de intervención que requieren de especial atención en la realidad local y territorial de Chile. Se propuso a los alumnos que elaboraran trabajos efectivos y creativos en relación con los temas seleccionados, sin por ello desconocer la importancia de una adecuada base conceptual y un sólido análisis de antecedentes. El conjunto de los resúmenes de los trabajos de investigación que se consigna en este capítulo da cuenta de las múltiples ideas y estrategias que se proponen para encarar los problemas del desarrollo local, reflejando una visión a la vez comprometida y optimista que requiere con urgencia la generación y aplicación de políticas de desarrollo local y territorial en Chile.

Los trabajos se agrupan en áreas de interés referidas al Desarrollo Económico; a la Gestión del Desarrollo Local; al Desarrollo Local Sostenible y Protección del Medio Ambiente; a las Nuevas Tecnologías y Agenda Electrónica y finalmente, a la Participación Ciudadana. Del conjunto de diez trabajos realizados, dos tratan asuntos críticos sobre el Desarrollo Económico, y el primero de ellos aborda un análisis exhaustivo de la organización y funciones de la Dirección de Desarrollo Económico Local de la comuna de El Bosque de la región metropolitana, en el que se plantea un modelo de gestión que propone pautas de comportamiento en el establecimiento de criterios y procedimientos estándares al ejecutar el Plan de Desarrollo Económico Local. La monografía brinda una visión del desarrollo económico local ejercido desde el municipio, aporta un marco conceptual y práctico de éste y describe los beneficios de la aplicación de una propuesta metodológica innovadora. El segundo trabajo propone un proyecto para la puesta en marcha de una Oficina de Desarrollo Productivo, para la municipalidad de calle Larga de la Región de Valparaíso, que permita contribuir al desarrollo de la actividad económica de esta localidad, con énfasis en el fomento de la micro y pequeña empresa, en un marco de desarrollo sostenible.

Para un segundo grupo de dos trabajos la Gestión del Desarrollo Local es motivo de preocupación. Los temas abordados en este caso se refieren a una propuesta metodológica que busca, por una parte, fortalecer las redes vecinales en el interior de una unidad territorial de menor tamaño de la comuna de Pirque en la región metropolitana, lo que facilita la integración de sus habitantes con instituciones públicas y/o privadas. Además, se plantea estimular la participación de las organizaciones sociales en concursos que les permitan acceder al financiamiento de sus proyectos e iniciativas locales. El otro estudio propone estrategias para abordar la preparación de competencias laborales del Agente de Desarrollo Local-Municipal para fortalecer el desempeño de los municipios denominados «territorios especiales» que se caracterizan por estar

geográficamente aislados, tener bajo nivel de accesibilidad, escasa población y baja presencia de servicios públicos.

En tercer lugar, tres monografías se enfocan hacia el área sobre Desarrollo Local Sostenible y Protección del Medio Ambiente, y proponen estrategias integrales y participativas de desarrollo local para realidades de diferentes comunas como son María Pinto y Peñalolen en la región metropolitana y la comuna de Peralillo en la región del Libertador Bernardo O'Higgins. En ellas se abordan temas como el desarrollo de medidas de prevención medioambiental adoptadas por un municipio rural a través de instancias de participación de la comunidad, capacitación de dirigentes e implicación de la comunidad estudiantil en la comuna de María Pinto. También se expone una estrategia de intervención para familias en extrema pobreza de la comuna de Peñalolen, compuesta por un conjunto de orientaciones referidas a una oferta integrada de servicios y apoyo a aquellas familias que se encuentran en situación de indigencia. En el tercer trabajo de este grupo, el desarrollo local se analiza a través de la intervención del programa gubernamental «Chile Barrio» en la comuna de Peralillo, donde se exponen los beneficios sociales y de infraestructura entregados en vivienda y barrio, y se formulan también aspectos críticos no cumplidos en el desarrollo de actividades productivas que en forma reiterada van dañando el ecosistema.

Las restantes monografías abordan el tema de participación ciudadana en proyectos que se preocupan de la protección del medio ambiente, el desarrollo de actividades deportivas y la participación social. Los tres estudios que formulan propuestas de participación ciudadana más amplias se aplican, respectivamente, a la comunas de Conchalí y de San Ramón en la región metropolitana y a la comuna de Putaendo en la región de Valparaíso. En el primero de ellos, para incentivar una cultura ecológica, se describe un proyecto de prácticas de reciclaje de papel en las escuelas, y se busca contribuir a un proceso de aprendizaje de capacidades de autogestión, asociacionismo y participación. El trabajo realizado en la comuna de San Ramón constituye una propuesta de integración comunal, a través del uso de la infraestructura deportiva comunal, en la que se promueven la participación organizada de los actores vecinales y se desarrolla la promoción y difusión de actividades deportivas, recreativas y educativas. En el trabajo referido a la comuna de Putaendo se analiza la participación ciudadana en la realización del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y se promueve un programa de participación efectiva para la actualización de este instrumento, considerando a las organizaciones sociales y actores no formales de la localidad.

Teniendo en cuenta la trayectoria del curso, a partir de su primera versión efectuada en el año 2005 se impartió la segunda versión ampliada del diploma Curso de Especialización de Agente de Empleo y Desarrollo Local, en el año 2006, con 270 horas de duración, y en julio de 2007 se empezó a impartir el Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local, programa oficial de

postgrado en la Unión Europea con titulación de tres universidades: la Universitat de València-Estudi General, la Universitat Jaume I y la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile. En general, la realización conjunta de actividades de docencia e investigación responde al propósito de asegurar la instalación de las capacidades técnicas necesarias en municipios de Chile y en otras organizaciones vinculadas al desarrollo local. De esta manera, las universidades involucradas, reunidas en la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile, en el marco de la suscripción de Convenios de Colaboración y Protocolos Específicos de trabajo, han emprendido un proyecto educativo de largo alcance, basado en la tarea de formación de especialistas comprometidos con el desarrollo local –como estrategia de intervención– y asumiendo la comuna como espacio territorial de aplicación.

Las tareas de investigación planteadas para estos programas de especialización se llevan adelante mediante la realización de actividades en que se transfieren los sustentos teóricos y la caja de herramientas, en un marco de criterios de aplicación flexible y adecuada a la realidad municipal. Todo ello bajo la figura profesional del agente de empleo y desarrollo local, a quien se le asigna la responsabilidad de articular las acciones con las diferentes unidades del municipio y los actores sociales y económicos de la comuna.

Los gobiernos municipales son el punto de apoyo institucional del proceso. Esta entidad democrática, que cobija la vida diaria de los vecinos, se constituye en el ámbito idóneo para el rescate de los valores de proximidad, vecindad e identidad. Su fortalecimiento es imprescindible dada su capacidad de contención natural frente a las habituales y nuevas demandas de la comunidad. De esta manera, tanto el curso inicial del cual se recogen los siguientes resúmenes de trabajos como los programas de especialización que le han sucedido plantean una dedicación de permanente enseñanza y aprendizaje que permite construir un modelo de desarrollo local con identidad propia. En este sentido, estimamos que los trabajos de investigación desarrollados en esta primera versión del curso contribuyen, de manera significativa, a una mejor comprensión del rol del agente de desarrollo local, al permitir identificar rasgos comunes y específicos de las comunas y territorios estudiados, facilitando a los alumnos incorporar y actualizar conocimientos sobre la realidad comunal a partir de la vasta experiencia de los profesores que dictaron clases en materia económica, social, participación ciudadana y medio ambiente.

Análisis de competencias clave del agente de desarrollo local en el ámbito municipal

Alejandra Cruces Vargas, María Loreto Flores Pizarro, Sylvia Huechacón Huichaqueo, Sebastián Vergara Tapia, Pamela Vizcarria Pinto

Esta propuesta es realmente inédita y de profundo valor, por cuanto apunta a la preparación de competencias laborales del Agente de Desarrollo Local-Municipal (ADLM), fortaleciendo así la institucionalidad municipal en territorios especiales, aspecto que es esencial en el marco de la modernización que hoy vive el sector público chileno.

El proyecto, que debe realizarse en un período de ocho meses, está orientado a 39 municipios denominados «territorios especiales» que se caracterizan por estar geográficamente aislados, tener bajo nivel de accesibilidad, escasa población y baja presencia de servicios públicos. La cobertura es de 78 personas (funcionarios municipales), dos por municipalidad seleccionada.

Dentro de las actividades se contempla la identificación de competencias clave por medio del análisis funcional del cargo, desarrolladas y validadas con indicadores de desempeño y conductuales, además de criterios de evaluación, todos ellos fundamentales a la hora de extraer resultados.

En la siguiente etapa se propone el desarrollo de instrumentos y procedimientos de evaluación para la certificación y elaboración de un portafolio de evidencias, a lo que se suma la capacitación a los evaluadores y el proceso de evaluación de éstos.

Tras obtenerse el manual de evaluación y auditoría para la certificación, vendría la tercera etapa de ejecución del proceso de certificación y auditoría de portafolios, lo que considera el análisis final de portafolios de competencias clave, el dictamen de competencias, el análisis de las brechas y el establecimiento de planes de desarrollo por persona evaluada con resultado «aún no competente».

El producto de esta etapa es la certificación de determinado número de agentes de desarrollo local-municipal competentes, emitido por la Asociación Chilena de Municipalidades, y una significativa cantidad de planes de desarrollo para candidatos ADLM formulados.

Según los autores, existen requisitos y características básicas que pueden facilitar el desarrollo y objetivos del ADLM:

1. Conocimientos teóricos:

- a) Teoría y métodos para el análisis territorial: herramientas teóricas y prácticas para realizar un diagnóstico estratégico de la localidad y/o zona correspondiente, a fin de poder apoyar o dirigir la elaboración de

planes estratégicos y operativos de actuación a los fines de desarrollo local;

- b)* teoría y práctica de desarrollo local: conocimiento suficiente del entorno y de cómo funcionan los organismos presentes en la comunas, sean éstos públicos o privados, a objeto de facilitar el desarrollo de las tareas que emprenda;
- c)* planificación y gestión de empresas: conocimientos e instrumentos para poder asesorar a los emprendedores, especialmente de micro, pequeñas y medianas empresas, en la planificación y gestión de sus proyectos;
- d)* teoría y práctica de la animación, comunicación y relaciones humanas: conocimientos de comunicación individual y de grupo para poder llevar a cabo, de manera competitiva, las funciones de asesoría, acompañamiento y animación de actores locales;
- e)* conocimiento de elaboración y seguimiento de los instrumentos de planificación territorial: conocimientos de economía, de sistemas de planificación y gestión de actividades empresariales y territoriales.

2. Actitudes y habilidades:

- a)* Capacidad de organizar un proceso de desarrollo local;
- b)* capacidad de coordinar iniciativas y facilitar contactos;
- c)* conocimiento de la problemática de la localidad y capacidad de recomendar medidas, ayudar a ponerlas en marcha y entregar información útil para dinamizar los problemas de la realidad local;
- d)* capacidad de escuchar, transmitir conocimientos, cuestionar las diferentes propuestas, elaborar soluciones claras y lógicas y explicar sus posibilidades de intervención;
- e)* capacidad de animar la economía local y estimular proyectos;
- f)* facilidad para promover el asociacionismo local, la autoorganización y la dinamización y cambio cultural a los fines del desarrollo local;
- g)* capacidad para recoger, elaborar y hacer circular información sobre el entorno, destinada a la identificación y surgimiento de emprendedores locales y de ideas-proyectos.

Todas estas competencias, la mayoría de las veces inexistentes, sobre todo en territorios lejanos e inaccesibles, permitirían a las respectivas municipalidades lograr un significativo avance en la gestión local, haciendo que ésta contribuya efectivamente al desarrollo y crecimiento de la comunidad, postergada en muchos casos por falta de recursos y conocimientos de quienes están a la cabeza del gobierno comunal.

La dirección de desarrollo económico local de la ilustre municipalidad de «El Bosque»: descripción y propuesta de mejora basadas en herramientas de gestión empresarial

Francisco Arrau Giaconi, Iván García Jonquera, Martín Fritz Machuca, Patricio Bravo Bravo, Jessica Villanueva Pineda

Las municipalidades requieren, al igual que el sector privado, una eficiente gestión empresarial. Éste es precisamente el aporte de la presente propuesta, la cual busca entregar una pauta a la hora de establecer criterios y procedimientos estándares al ejecutar el Desarrollo Económico Local (DEL), guiando la profesionalización del municipio frente al tema y partiendo de la observación de que la mayoría de los gobiernos locales, y particularmente el de El Bosque, ha evidenciado insuficiencias para promover el desarrollo económico de una manera integral, equitativa y sostenible, a pesar de que existen las condiciones para lograrlo.

Con un enfoque novedoso, los autores brindan una visión del desarrollo económico local ejercido desde el municipio y aportan un marco conceptual y práctico de éste; describen la organización y funciones de la Dirección de Desarrollo Económico Local de la comuna de El Bosque (DIDEL) y presentan los beneficios de la aplicación de una propuesta metodológica empresarial de esta naturaleza.

En virtud de ello, y a fin de mostrar los beneficios que ésta tendría en la práctica, plantean tres interesantes herramientas metodológicas: Balanced Scorecard, ISO 9001:2000 y Plan Comunicacional.

El Balanced Scorecard es la herramienta que traduce la visión y estrategia de una organización en un arreglo comprensivo de causa-efecto de objetivos. Ésta fue diseñada por los profesores Robert Kaplan y David Norton. Su utilización permitirá al municipio de El Bosque definir con precisión y críticamente los procedimientos y documentos/registros, así como revisar de forma periódica tanto las metas de calidad como las auditorías de operación de la Dirección Superior de la DIDEL; en definitiva, mejorar el planteamiento de los objetivos frente a las actividades.

Por su parte, el enfoque de procesos reflejado en la implementación y posterior operación del sistema ISO 9001:2000 basa su diseño en el modelo elaborado en la década de los 30 por el profesor norteamericano Edward Deming, a quien se considera pionero en el área de calidad total. Este modelo engloba cuatro elementos: planificar (P), hacer (D), verificar (C) y actuar (A), lo que será de gran utilidad para la elaboración y examen crítico de las funciones que desempeña o desempeñará la DIDEL.

Por su parte, la propuesta de implementación abarca los siguientes componentes:

1. Desarrollo estratégico del proyecto;
2. formación y desarrollo de las personas;
3. estructuración del sistema ISO 9001;
4. control, implementación y seguimiento;
5. dirección y control del proyecto;
6. certificación.

Según manifiestan los autores, una adopción exitosa de la norma ISO 9001: 2000 por parte de la municipalidad requiere no sólo del cumplimiento de determinados requisitos normativos, sino también, principalmente, de la incorporación de prácticas de gestión de excelencia en cada uno de los miembros de los servicios que la implementan. A su juicio, el verdadero desafío está en un cambio de la cultura organizacional, orientándose hacia el mejoramiento continuo, los procesos de aprendizaje y el cumplimiento de objetivos.

Finalmente, y para la efectiva ponderación de las actividades que realiza la DIDEI para con sus clientes (los beneficiarios), la propuesta incluye la aplicación de una encuesta de satisfacción de clientes que busca retroalimentar el trabajo diario del personal de la DIDEI y el logro de los objetivos planteados.

El principal déficit encontrado se relaciona con los canales y las vías con que son comunicados los programas o propuestas de apoyo, lo que evidencia canales informales de información y la no existencia de estrategias diligentes que acerquen los destinatarios o beneficiarios a los programas ofrecidos.

En virtud de lo anterior, se propone un «Diseño Estratégico Comunicacional», el cual, a través de la interacción entre el área de Comunicación Interna, Comunicación Externa y Comunicación Corporativa, permitiría transformar la relación con los beneficiarios, la comunidad y la institución de la que depende la dirección.

Así, la municipalidad de El Bosque podrá asegurar la prestación de servicios, pero sólo bajo el imperativo de acoger los elementos que han hecho posible el éxito en la gestión empresarial: eficiencia, desarrollo humano, descentralización, flexibilidad y responsabilidad en el trabajo de cada empleado.

El desarrollo local desde el reconocimiento de sus actores sociales: instrumento de participación ciudadana en la comuna de Putaendo

Domingo Araneda Méndez, Mónica Guajardo Fuentes, Mauricio Berríos Rodas, Daniella Gac Jiménez, Constanza Viejo Bolbarán

Efectuar una mejor gestión de los procesos de planificación participativa, representados por el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), es fundamental para la comuna de Putaendo (ubicada en la provincia de San Felipe de la quinta región de Chile, a 104 km de la ciudad de Santiago), ya que ésta requiere de una visión integral y de un mejor desarrollo, sostenible en el tiempo.

El presente proyecto evalúa las herramientas existentes y propone otras nuevas que contribuyen significativamente a lo anterior. Para ello, se analiza la participación ciudadana en la realización de este plan en el año 2000 y se promueve un programa de participación efectiva (concordante con la realidad temporal y espacial de la comuna) en la actualización de este instrumento en el año 2005-2010, considerando a las organizaciones sociales y actores no formales de la localidad.

El trabajo se efectúa a partir del análisis de la participación ciudadana en el proceso de elaboración, ejecución e implementación de PLADECO 2000. Esto se hace en función de una lectura del instrumento, para luego realizar entrevistas informales con actores municipales que llevaron a cabo dicho proceso, como también entrevistas semi-estructuradas con dirigentes de organizaciones sociales.

Tomando en cuenta dicho aspecto y con ánimo propositivo, los autores elaboran un acabado instrumento conceptual y metodológico que incluye el conocimiento e intercambio de estrategias y prácticas efectivas de participación para la actualización 2005-2010. Éste da las pautas de cómo promover la participación ciudadana al formular un PLADECO, el cual supone que la municipalidad debe informar a la comunidad del proyecto e incorporarla en las decisiones, ya que sólo de esta manera se podrá desarrollar una imagen validada por la comunidad y el municipio.

Se deja de manifiesto que la actualización de PLADECO, propuesta por el municipio de Putaendo el año 2005, hace necesario observar y reflexionar sobre los métodos utilizados en la gestión de la participación en el momento de elaborar las propuestas, con el fin de dar cuenta de si existió o no una participación activa de la comunidad en todas sus dimensiones, y de qué forma tales manifestaciones participativas tuvieron una real recepción por parte de los representantes del municipio.

El modelo de participación para la actualización de este plan contempla las siguientes etapas:

1. Derecho a la información. Esta etapa requiere que la municipalidad se comprometa a garantizar el derecho a la información de todos los vecinos de la comuna acerca de lo que significa el PLADECO como instrumento y de qué modo se desea llevar a cabo el proceso de elaboración de éste. Para ello, se requiere confeccionar un documento claro que explique lo que es este plan y concertar reuniones de representantes del municipio con organizaciones del sector para difundirlo y responder los interrogantes de la comunidad.
2. Obtención de la información. Esta segunda etapa considera actividades tales como la entrega, por parte de diferentes organizaciones a los encargados de recabar la información de PLADECO, de un pliego de peticiones y necesidades que éstos observan en los vecinos de la comuna.
3. Análisis de los datos, confección del instrumento y seguimiento de la comunidad. En esta etapa, el rol de la comunidad será el de fiscalizar que todos los objetivos y proyectos de cada sector sean representados en la planificación, debiendo la municipalidad comprometerse a entregar información directa a quien lo requiera respecto de los objetivos que hay que cumplir.
4. Difusión de actuaciones municipales: después de que PLADECO sea elaborado y aprobado por el municipio y la comunidad, se propone seguir desarrollando actividades para así poder observar de qué forma se está llevando a cabo la planificación conjunta y, al mismo tiempo, fiscalizar que los plazos establecidos y las actividades se concreten. En virtud de ello, se plantea un boletín municipal con informaciones pertinentes y visitas trimestrales de la autoridad a las juntas de vecinos.
5. Oficina de atención ciudadana. Se postula la creación de un espacio dentro del municipio donde las organizaciones sociales puedan hacer llegar sus inquietudes referentes a PLADECO de manera directa.
6. Medios de comunicación local. Los autores proponen la creación de una radioemisora que genere información y que se concentre en el tema del desarrollo local de Putaendo, y que incluya un programa informativo semanal donde se informe a la comunidad de las actividades y objetivos que se están ejecutando.
7. Audiencias públicas. Entre las actividades de esta etapa se considera la realización de un cabildo abierto, una o dos veces al año, en el que se expongan los resultados de PLADECO.
8. Consejos sectoriales. Es una instancia de intercambio de experiencias en la cual los consejeros de cada localidad se encontrarán entre ellos en una primera instancia y, en segundo término, con la autoridad.
9. Utilización de sedes comunales. Se propone revitalizar las sedes sociales a través de la promoción de actividades, de manera que la comunidad permanezca activa en su rol de ejercer ciudadanía en su territorio.

De este modo, y como muy bien plantean los autores, PLADECOS se podría transformar en una excelente oportunidad para no sólo planificar los futuros proyectos y planes de la comuna, sino también para incentivar la participación ciudadana, brindando un espacio para que las organizaciones sociales puedan manifestar sus problemáticas y, a la vez, sentirse escuchadas, lo que tiende a fortalecerlas.

El programa Chile Barrio en la comuna de Peralillo. Una experiencia de intervención social integral a nivel local

Jorge Berríos Olave, Natalia Garay Pizarro, Carmen Miranda Díaz,
Bernardita Navarro Ulloa

El programa Chile Barrio ha traído importantes beneficios en el área social y de infraestructura en Peralillo, comuna de la sexta región de Chile. El presente trabajo es una contribución a su mejoramiento, pues comprende un acabado estudio, descripción y análisis de este programa, con el objetivo de determinar cuál fue la estrategia de intervención desarrollada, los logros, dificultades y causas de estas últimas.

Analizando los resultados, los autores infieren que, a pesar de que el programa se ha dado más lentamente de lo programado, ha sido efectivo, y se han obtenido varios logros en diferentes ámbitos de intervención: vivienda y barrio, desarrollo comunitario e inserción social, y desarrollo laboral y productivo.

Al respecto, aseguran que, aunque se han cumplido satisfactoriamente las intervenciones en las dos primeras áreas, con respecto a la última, el programa no ha sido efectivo, ya que no se ha alcanzado la inserción laboral en virtud de los cursos implementados. La mayoría de los beneficiarios mantiene su trabajo original de temporero y obrero agrícola. En cuanto a la ejecución de obras de infraestructura, el avance es mucho más lento de lo esperado, lo que crea una incertidumbre en las familias que desaparece a medida que se materializan las obras.

Una vez examinada la información comunal, los autores concluyen fehacientemente que la estrategia de intervención ha sido efectiva, debido a que, además de ser focalizada e intersectorial, ha sido participativa, y ha logrado que los beneficiarios sean actores imprescindibles en el desarrollo de la misma. Se puede decir, entonces, que la intervención social ha sido *integral*.

La participación alcanzada en cada asentamiento difiere, pese a que están ubicados en la misma comuna, lo que reafirma la importancia que tiene el considerar el estudio localizado del entorno a nivel «micro», para que así la intervención sea efectiva, adelantando, si es necesario, capacitaciones e inversiones en el área de desarrollo social y comunitario.

Recalcan que en estos asentamientos aún no se da un programa creado para complementar lo relativo al área social y comunitaria, denominado «Un Barrio para mi familia», que se hace cargo de la comunidad tras ser trasladada a su nuevo barrio, y en el caso de las localidades rurales para mejorar la participación ciudadana.

Éste es un punto digno de destacar en virtud de su carácter proposicional, ya que, de aplicarse, se lograría una intervención sectorial real y participativa, inculcando capacidades y situándolas en las zonas intervenidas.

Incrementar la empleabilidad de mujeres de hogar en extrema pobreza: programa Puente comuna de Peñalolén

Ana María Aguayo Yaupe, Margarita Carrasco Pedrero, Andrea Morales Zúñiga, Rubén Soto Navarro

Un significativo número de familias de la comuna de Peñalolén (ubicada al su-este de la ciudad de Santiago) ha sido intervenido por el programa Puente de Chile Solidario, a fin de contribuir a la satisfacción de sus necesidades básicas, lo que ha generado oportunidades y provisto de los recursos que le permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva tanto en el entorno familiar como comunitario e institucional.

Los autores de este trabajo dan un paso adelante y plantean una «Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza» en esta comuna. Ésta constituye un modelo compuesto por un conjunto de orientaciones referidas al diseño, implementación, operación y evaluación de una oferta integrada de apoyos, servicios y beneficios dirigidos a aquellas familias que se encuentran en situación de indigencia.

Se considera la creación de condiciones mínimas para el mejoramiento de su estándar de vida y el desarrollo de acciones tendentes a facilitar el acercamiento de las familias a las ofertas de servicios y beneficios necesarios. A modo de complemento, los autores sugieren acciones específicas dirigidas a sensibilizar a los agentes locales para implementar la generación de condiciones y oportunidades que permitan el desarrollo del capital social y la autogestión comunitaria.

Como consecuencia de este proyecto se espera que, en el período de un año, los indicadores muestren un crecimiento real mensual por familia. De esa forma, se contribuirá a disminuir de manera significativa los niveles de la llamada «pobreza dura» de la mujer responsable de hogar del programa Puente de la comuna de Peñalolén.

Entre las líneas de acción, se proponen novedosas ideas, como crear una oficina de reinserción laboral para mujeres responsables de hogar de este programa, a cargo de agentes de desarrollo local, cuyo objetivo sea administrar, planificar y supervisar ofertas y demandas de servicio doméstico.

También, y en virtud de los requerimientos, se plantea la necesidad de dictar un curso de capacitación de carácter integral que abarque todas las áreas en las que las responsables de hogar presentan carencias, lo cual les permitirá potenciar sus habilidades y destrezas a fin de ofrecer un trabajo eficiente como asesoras del hogar.

Asimismo, se postula establecer redes con aquellas instituciones que otorguen las herramientas de formación técnica requeridas para el desempeño laboral, tales como el Programa de Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), el In-

tituto de Formación y Capacitación INFOCAP (Universidad del Trabajador), la Fundación de la Familia, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el Centro de Formación Técnica ENAC, el Programa Chile Califica y el Centro de Estudio Diego de Medellín (Área Estudio de Género).

Por otra parte, los autores proponen coordinar acciones conjuntas entre la Oficina ADL y las unidades vecinales de la comuna, con el objetivo de presentar la oferta de servicio doméstico, y permitir, de esa forma, insertar a la responsable de la familia en el campo laboral de la comuna de Peñalolén.

A lo anterior se suma la articulación de redes con instituciones que tengan como finalidad la atención de niñas y niños, además de prestar asesoría en derechos laborales para empleadores y empleadas.

Todo ello, claramente, representa un importante avance para incrementar la empleabilidad en las mujeres responsables del hogar de esta comuna, al transformar sus dimensiones de trabajo e ingreso y, por ende, sus vidas.

Una propuesta de gestión de fomento de desarrollo productivo en la comuna de calle Larga

Denisse Ortega Hernández, Francisco Recabarren González, María Teresa Rodríguez Hormazábal, Paola Sanhueza Ríos, Claudio Vargas Sufán

Los autores de este trabajo presentan una novedosa propuesta que haga posible optimizar la gestión del fomento de desarrollo productivo en la comuna de calle Larga (ubicada en el valle del río Aconcagua, a 72 km de la ciudad de Santiago), lo que, por cierto, contribuye al crecimiento de ésta.

El proyecto consiste en la puesta en marcha de una Oficina de Desarrollo Productivo (ODP) de administración municipal, de manera que contribuya al mejoramiento continuo de la actividad económica de esta localidad, con énfasis en el fomento de la micro y pequeña empresa, en un marco de desarrollo sostenible.

De acuerdo con ello, se sientan las bases administrativas para la posterior creación y consolidación de esta oficina, que vincule a los ciudadanos con las diversas actividades productivas factibles de impulsar. Con claridad, se definen las estrategias, los objetivos específicos que se deben seguir y la programación de líneas de acción de corto, mediano y largo plazo. Asimismo, se revisan las alternativas disponibles de financiamiento de proyectos de desarrollo productivo, como también se propone la estructura administrativa de inserción en el municipio, el perfil idóneo del agente de desarrollo local y un cronograma general de actividades desde las gestiones previas a la creación de la ODP y para los primeros años de operación.

Esta iniciativa beneficiará tanto a las micro, pequeñas y medianas empresas como a los empresarios informales de la comuna que quieran formalizar su negocio, además de todos aquellos habitantes que deseen interiorizarse en temas de desarrollo y fomento productivo.

Dentro de las líneas estratégicas planteadas, se destacan las siguientes:

- Generar, apoyar y mejorar las condiciones de empleabilidad de la población económicamente activa de la localidad, a través del fomento de nuevos emprendimientos.
- Promover el asociacionismo para lograr el desarrollo económico y social de la comunidad local.
- Potenciar el desarrollo del rubro frutícola, generando las condiciones para ello.

Una de las principales directrices de la oficina de fomento será, según los autores, la asociación entre empresas, independientemente de su tamaño. Esto traerá como beneficios el acceso a financiamiento cuando las garantías que se

requieren no puedan ser cubiertas por cada actor en forma individual, compras, inversión y capacitación conjunta, además de intercambio de información productiva o tecnológica.

Sus objetivos van desde identificar y canalizar las inquietudes y aspiraciones de la comunidad en materia de fomento productivo, gestionar la cooperación técnica de los organismos públicos en apoyo de las iniciativas locales, contribuir a la formación y formalización de nuevas actividades productivas, hasta fomentar mejoras en áreas de gestión e innovación en las distintas empresas, promover la capacitación y educación de adultos en oficios requeridos por los empresarios de la comuna, entregar orientación para la postulación a fondos concursables y asesoría en temas relativos al fomento productivo.

La materialización de la ODP es una necesidad real de los habitantes de la comuna de calle Larga, y este proyecto responde a ello, buscando aportar significativamente al desarrollo y progreso local.

Fortalecimiento de redes y fomento de la participación en fuentes de financiamiento públicas y/o privadas: diseño de una metodología facilitadora del desarrollo local en el villorrio El Olivar de Pirque

José Manuel Bustos Quiroz, Laura Malermo Guajardo, Cristina Moraga Sepúlveda, Claudio Osorio Rubio, María Alejandra Rojas Avaca

Revertir el escaso acceso de la población a recursos económicos para financiar actividades microempresariales, de fomento productivo, culturales, medioambientales y recreativas, aumentando los niveles de participación en concursos de proyectos, de asociacionismo y trabajo en redes en el villorrio El Olivar de la comuna de Pirque (ubicada a 35 km al sureste de la ciudad de Santiago) es el principal objetivo y aporte de este trabajo.

Éste propone una metodología de desarrollo local que busca, por una parte, fortalecer las redes en el interior del territorio y, a la vez, integrarlo con instituciones públicas y/o privadas. Por otro lado, pretende estimular la participación de las organizaciones sociales en concursos que les permitan acceder al financiamiento de sus proyectos e iniciativas locales, de modo que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida.

En virtud de ello, los autores construyen y aplican estrategias participativas durante las distintas etapas del proyecto, y optimizan, además, la información respecto de instituciones que proveen fondos para el financiamiento de las iniciativas propuestas por las organizaciones de la localidad.

Especial interés le dan a la necesidad de capacitar a las organizaciones sociales y dirigentes vecinales en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos, así como fortalecer el liderazgo y el trabajo en equipo. Postulan también la importancia de prestarles asesoría en la elaboración de proyectos de acuerdo con los requerimientos de cada institución, junto con monitorear y apoyar todo el proceso.

Su propuesta es transdisciplinal, y precisamente ahí está su valor, lo que les permite mirar el territorio desde una perspectiva holística, considerando no sólo sus aspectos geográficos y socio-económicos, sino también las características culturales y organizacionales de los distintos agentes involucrados en el proceso, con el objetivo de robustecer y facilitar en la población el desarrollo local, fundamentalmente a través del reconocimiento de los recursos del capital y de los requerimientos comunes de la zona.

El lector podrá encontrar en este trabajo no sólo la presentación del proyecto, sino también la exposición de un planteamiento que incluye un apartado con algunos conceptos de referencia y una descripción del territorio intervenido, lo que permite hacer más expedita la contextualización y justificación de la propuesta global.

Desarrollo local sostenible y protección del medio ambiente: un modelo de intervención medioambiental en la comuna de María Pinto desde la perspectiva del desarrollo local

César Araos Aguirre, Gonzalo Erazo Espinoza, Guillermo Suárez Aguirre, Julia Muñoz Catejo, Eliézer Nahuelñir Toloza

Aprovechando las potencialidades del trabajo municipal y a fin de brindar un aporte real a la prevención medioambiental en el desarrollo local, los autores, más que diseñar un proyecto, generan instancias de ejecución práctica con una importante participación de la comunidad, a través de mesas de trabajo, capacitación de dirigentes e implicación de la comunidad estudiantil en la comuna de María Pinto (ubicada a 65 km al oeste de la ciudad de Santiago), la cual se caracteriza por una fuerte preocupación de la municipalidad en materia de medioambiente, en virtud de los cambios en infraestructura y servicios que ha vivenciado la localidad en los últimos años.

No obstante, los creadores de este trabajo identifican falta de planes, estrategias y escasa conciencia social en esta temática, lo que se manifiesta en el desarrollo de actividades productivas que en forma reiterada van dañando el ecosistema. Para afrontar esto, elaboran una acabada propuesta de planificación en materia medioambiental, instrumento que, como dejan claro, aún está siendo objeto de análisis y corrección por órganos académicos, políticos, técnicos y sociales.

Específicamente, proponen la generación de políticas y estrategias comunales, dentro de las que se destaca el desarrollo de una agenda ambiental a través de la participación de los diversos actores sociales y la elaboración de una Ordenanza Municipal Ambiental Participativa que rescate las inquietudes de la comunidad. Además, mencionan el fortalecimiento de la participación en las actividades enmarcadas en el programa de gestión ambiental de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), la Intendencia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A esto se suma la realización de sesiones de trabajo bajo el concepto de cabildos; la capacitación a funcionarios municipales, dirigentes, y a los habitantes en general en el área de planificación y gestión ambiental, junto con la integración del mundo escolar y de salud en las diferentes actividades de la agenda, a corto, mediano y largo plazo, vinculadas principalmente con la temática de alimentación saludable y prácticas deportivas.

De tal modo, este plan medioambiental permite, desde su génesis a su ejecución, incluir a los diversos actores que inciden y/o se ven afectados por la problemática medioambiental, y contribuyen así a aunar esfuerzos en pro del desarrollo sustentable de la comuna en cuestión.

Proyecto de reciclaje de papel en la escuela: «reciclar es nuestro papel»

Francisco Poblete Queupumil, Lucio Hernández Ortiz, Juan Luis Ordoñez Carrillo

Dentro de los residuos, los papeles y cartones ocupan un lugar importante en la comuna de Huechuraba en Santiago. Buscando responder a esta necesidad, se gesta este proyecto, el cual establece un interesante programa de recolección de diarios viejos y otros tipos de papel en todos los establecimientos municipales de la comuna.

La idea es que los niños junten diarios y papel en su casa, con los vecinos, en los locales comerciales, empresas y organizaciones públicas y privadas. Este material será llevado a las escuelas y luego a una fábrica de papel que, por el mismo valor, devolverá materiales fabricados con papel reciclado (cuadernos, papel higiénico, servilletas de papel, etc.) que será distribuido en cada una de las escuelas participantes del proyecto.

Para incentivar una cultura ecológica, se realizarán actividades prácticas de reciclaje de papel en las escuelas, lo que será complementado con talleres de capacitación para profesores, a efecto de que puedan reproducirlos en los alumnos.

El aporte de la propuesta es claro, en el sentido de contribuir a un proceso de aprendizaje de capacidades de autogestión, asociacionismo, participación y organización principalmente, pero también como una forma de prevención de conductas que pueden llevar al consumo de drogas y deserción escolar, entre otras. Concretamente, se pretende favorecer un proceso que lleve a la cohesión de los distintos actores de la escuela y, a la vez, desarrollar una conciencia ecológica frente a un asunto trascendental para el país en general.

Para la aplicación de esta iniciativa se contemplan recursos humanos, materiales y financieros, articulándose la colaboración directa en cada una de las fases de todas las instituciones involucradas. Aquí cabe destacar la participación de la Universidad Mayor, que facilitará docentes expertos en el tema de reciclaje.

Claramente, esta iniciativa apunta a un desarrollo social y a la adquisición de una conciencia clara de que si los diversos actores se organizan y distribuyen roles con sincronía y planificación, se pueden obtener grandes beneficios para los estudiantes.

Integración comunal: «deporte, cultura y recreación en la piscina municipal de San Ramón»

Maritza Cerda Bastias, Soledad Contreras Aliaga, Laura Espinoza Torres, Lorena Verdugo Jiménez

La comuna de San Ramón es uno de los 32 municipios de la provincia de Santiago, que se caracteriza por la escasez de espacios públicos recreacionales que permitan una vida saludable. No obstante, cuenta con una infraestructura construida de alto estándar de calidad que requiere ser gestionada para lograr su máximo potencial. Actualmente, está infrautilizada, en especial la piscina municipal que es propiedad del Instituto Nacional del Deporte (IND) y administrada por la municipalidad, que no dispone de una unidad responsable capaz de crear una metodología de trabajo adecuada para la explotación del recinto que haga posible obtener un eficaz desarrollo del mismo.

Este trabajo constituye una interesante propuesta de integración comunal que busca superar dicha debilidad, haciendo que la piscina agrupe las expresiones del deporte, la cultura y la recreación en un espíritu de valores y respeto mutuo, comprometido con el crecimiento sostenible y la dignidad de las personas, además de lograr e incentivar la participación organizada de los actores comunales; promover y difundir las actividades deportivas recreativas y educativas; involucrar a la comunidad en el cuidado y utilización del recinto, y fomentar la cooperación público-privada para el mantenimiento y funcionamiento de la piscina.

Lo valioso está en la idea de implementar un cuerpo estructural y orgánico de funcionamiento del recinto que beneficie a la población local, compartiendo y distribuyendo el tiempo y el espacio entre las distintas organizaciones sociales y culturales de la comuna.

En virtud de ello, los autores realizaron un análisis contextual y metodológico FODA, con el propósito de determinar tanto las potencialidades del proyecto como los desafíos, riesgos y limitaciones, para obtener como resultado el plan estratégico, cuyos objetivos más representativos son los siguientes: definir programas de verano e invierno de entrenamiento en natación para las organizaciones comunales, en especial para los adultos; incorporar el empleo de la piscina a los programas extraescolares de los colegios; integrar a la comunidad en general al uso de la piscina con ingreso tarifado, y fomentar y difundir actividades deportivo-recreativas a través de los radios comunales, organizaciones sociales y escuelas.

Específicamente, plantean la conformación de una mesa permanente para la gestión del recinto. Este comité podría estar conformado por el Municipio, representado por las direcciones de Educación, Salud y Finanzas, entre otras, además de representantes del consejo y de organismos públicos como

Vida-Chile y Chiledeportes. Su función sería proponer al alcalde un diseño operativo y una asesoría permanente en materias específicas relativas a las actividades propias del recinto.

El objetivo final es lograr una comunidad identificada con este proyecto, que disfrute de sus beneficios y que pueda tener una vida más sana en términos amplios, creando una oportunidad de ocupar su tiempo libre o de ocio que les permita un desarrollo integral como personas.

La propuesta apunta, en definitiva, a convertir la piscina a corto plazo en un polo de desarrollo sostenible que puede ser reproducido en otras comunidades.

DESARROLLO TERRITORIAL



El enfoque local del desarrollo constituye hoy día el marco en el que se insertan políticas y estrategias económicas que contemplan el punto de vista social con una perspectiva del desarrollo sostenible a largo plazo. Desde este ámbito, el desarrollo local aborda temáticas muy diversas que exigen nuevas figuras de especialistas que guíen y fomenten los procesos de cambio en la dirección deseada.

El presente libro recoge algunas de las intervenciones del profesorado del Curso de Agentes Especialistas en Desarrollo Local impartido durante 2006-2007 por profesores del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de las Universidades de Valencia i Jaume I de Castellón y del Programa de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile, así como una serie de propuestas de proyectos sobre el terreno planteados por parte de algunos de los estudiantes de dichos cursos.



PUV PUBLICACIONS
UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

iidl
INSTITUTO
INTERUNIVERSITARIO
DE DESARROLLO LOCAL