



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

I L P E S

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Documento CPRD-D/115

DESARROLLO ENDOGENO Y DIFERENCIACION DE
ESPACIOS DE DESARROLLO: UN ESQUEMA DE
ANALISIS PARA EL DESARROLLO LOCAL */

G. Godard, J.P. Cerón
K. Vinaver, S. Passaris

- (*) El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos, se ha tomado de Estudios Territoriales N° 24, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid 1987.

DESARROLLO ENDOGENO Y DIFERENCIACION DE ESPACIOS DE DESARROLLO: UN ESQUEMA DE ANALISIS PARA EL DESARROLLO LOCAL

O. Godard
J. P. Ceron
K. Vinaker
S. Passaris

RESUMEN

Desde hace algunos años, en el interior del CIRED, un grupo de investigadores viene trabajando sobre el desarrollo local y regional desde la perspectiva del desarrollo endógeno y de la planificación descentralizada. Para orientar sus investigaciones y definir un marco común en la reflexión teórica que impulsen investigaciones comparativas a escala internacional han elaborado el esquema o cuadro de análisis. La favorable acogida que ha tenido el esquema de análisis entre varios investigadores a quienes se solicitó su participación en el programa comparativo, nos ha convencido del interés que este trabajo puede despertar entre los lectores de la revista *Estudios Territoriales*. El artículo presenta la revisión del documento, realizado por los autores bajo el título "Temes de référence pour les études sur le développement local et l'articulation des espaces de développement local et l'articulation des espaces de développement".

Estudios Territoriales, 24: 135-147, 1987.

Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local.

O. Godard, J. P. Ceron, K. Vinaker, S. Passaris.

1. Introducción

La problemática de "la diferenciación y de la articulación entre los espacios de desarrollo" reposa sobre tres hipótesis de base:

— El campo económico y social está constituido por una pluralidad "de espacios" que, al mismo tiempo que disponen de una relativa autonomía, se articulan los unos y los otros en estructuras parcialmente jerárquicas, de naturaleza técnica, económica, institucional o territorial.

— La dinámica de desarrollo de un sistema económico origina una transformación del conjunto de estos espacios, que afecta al mismo tiempo su cobertura, su lógica, sus modalidades de interacción, su posición y su importancia relativa; en esta perspectiva, por ejemplo, el movimiento contemporáneo de internacionalización de las actividades económicas, que se traduce a menudo por la transnacionalización de las racionalidades de numerosas empresas y por la desestructuración o debilitamiento de las economías locales.

— La capacidad de una sociedad para adquirir un cierto dominio de su desarrollo y promover un desarrollo endógeno no depende solamente del control centralizado que puede llegar a adquirir el Estado-nación, sino también de la manera como esta sociedad instrumenta la diferenciación de estos espacios económicos y sociales y llega a orientar la dinámica de su transformación.

La pregunta de fondo que plantean estas hipótesis es el saber bajo qué condiciones la autonomía relativa de los espacios económicos y sociales y las condiciones de su articulación constituyen una oportunidad efectiva de acción y de orientación del desarrollo abierta a los diversos actores socio-económicos concernidos; en otros términos, ¿en qué condiciones y de acuerdo a qué medios estos espacios económicos y sociales pueden llegar a constituirse en "espacios de desarrollo" de estos actores?

La noción de espacio de desarrollo nos

conduce, entonces, a los espacios de realización de los proyectos autónomos y al ejercicio de una cierta capacidad de los actores sociales de orientar el contenido del desarrollo económico y de inserción en sus diferentes medios (bio-físico, técnico, socio-institucional y cultural).

Abordar el desarrollo local en esta perspectiva es interrogarse sobre las condiciones mediante las cuales los espacios locales y regionales pueden ser, en las condiciones actuales, "espacios de desarrollo"; lugares de impulsión de un cierto dominio del desarrollo. De esta manera, el desarrollo local se inscribe en una triple dimensión:

— Permitir a las poblaciones locales individual y colectivamente asumir más su papel de actores de su desarrollo, por la selección de sus objetivos y medios.

— Atenuar las consecuencias de la crisis económica actual y contribuir después a sentar las bases de su superación, si acordamos que una de las causas de esta crisis: la concentración poblacional, de capitales y de medios de producción en estructuras rígidas y, por otra parte, el estrechamiento de las interdependencias a escala mundial, que acentúa la incertidumbre económica (1).

— Constituir uno de los lugares de transformación del contenido material y social del modo de desarrollo (particularmente en lo concerniente a la economía de los recursos naturales y a la gestión del medio ambiente).

Serán necesarios muchos estudios empíricos para poder sustentar estas hipótesis y para identificar el contenido y los medios de la autonomía local dentro de un proceso de desarrollo endógeno. Es en la perspectiva de estos estudios que ha sido elaborado el siguiente esquema de análisis.

NOTA

(1) Ver I. Granstedt: *L'Impasse industrielle*. Paris: Seuil, ("OI Techno-critique", 1980, y O. Godard, C. Marquot & J. P. Ceron: *Le Gaspillage et la crise: environnement, économie des ressources réelles et développement local —Aspects théoriques et étude de quelques expériences dans la région de Castres (Tarn)*. Paris: CIRED, ("Document de travail 15"), 1985, pp. 22-25.

2. Condiciones y medios en la formación de espacios de desarrollo local que dispongan de cierta autonomía

2.1. La noción de autonomía local

En este caso, la conceptualización de autonomía local no debe ser entendida en el sentido de autonomía política; como por ejemplo, buscada por los movimientos nacionalistas, pero sí en el sentido de cierto dominio local de las alternativas de desarrollo. Esta autonomía de ninguna manera es autárquica y está abierta al intercambio económico, social y cultural. La afirmación o la preservación de una identidad local se concilia con la pertenencia a estructuras políticas y culturales más amplias.

La relatividad de la noción de autonomía prohíbe la identificación de un nivel único de desarrollo local. Según las situaciones y los problemas considerados, el espacio de desarrollo local puede ser un poblado, el barrio de un pueblo, una pequeña región rural (50.000 personas), una cuenca o región económica (150.000 personas).

De esta manera, uno de los primeros esfuerzos será el de identificar los diferentes fenómenos de autonomía local y su correspondencia con niveles territoriales que, en el contexto considerado signifiquen "espacios de desarrollo".

2.2. Tres condiciones generales para un desarrollo local más autóctono

Cualquier tentativa de definir un modelo único de desarrollo local autónomo es esfuerzo inútil. De todas maneras se pueden identificar tres condiciones generales que deberían estar presentes:

- La existencia de un tejido humano lo suficientemente dinámico que permita el surgimiento de diversas iniciativas;
- La afirmación de un tipo de vida y de una identidad social;
- La presencia de centros sociales donde

se materialicen de manera más o menos formal pero concreta y operativa, por un lado, un trabajo de armonización y de cohesión entre las iniciativas y gestiones locales y, por otro lado, un trabajo similar de articulación del nivel local con otros niveles económicos y administrativos.

Según los contextos locales, estas tres condiciones generales se articulan de diferentes maneras. Llegar a caracterizar su expresión concreta y su disposición particular en contextos específicos constituye una de las importantes vertientes de trabajo para analizar las experiencias de desarrollo local.

Al contrario, si se busca la identificación de potencialidades futuras, el análisis puede apoyarse de preferencia en el señalamiento de los factores favorables y de los obstáculos encontrados.

2.3. Los factores favorables al desarrollo local

Las condiciones que permiten la formación de una autonomía local combinan, de manera a menudo compleja, un conjunto de factores pertenecientes a los más diversos campos: políticos, sociales, culturales, institucionales, ecológicos y técnicos.

Por consiguiente, el análisis debe simultáneamente buscar los factores favorables y dinámicos y evidenciar sus inter-acciones.

De estos factores favorables se pueden distinguir aquellos que caracterizan las potencialidades locales y aquellos que se refieren a la integración de los espacios locales en los conjuntos mayores.

a) Ejemplos sobre las potencialidades locales:

— Los recursos locales materiales y humanos (actuales y potenciales):

- El nivel de educación y de capacitación de la población.
- Las destrezas técnicas y las capacidades empresariales.
- Los recursos naturales (el ecosistema considerado como potencial de recursos).
- El patrimonio arquitectónico y cultural.

- La existencia de mecanismos de ahorro locales.

- El poder y la capacidad de organización a nivel local:

- Las instituciones públicas locales (campos de competencia, recursos movilizables, reglamentación de poderes...).

- Las formas sociales locales de solidaridad y de integración social (familias ampliadas, clanes, vida de barrio o de la región, etc.).

- Las estructuras de reflexión, de animación, de encuentros, de información, de apoyo, de programación, o de acción colectiva, establecidas localmente para estimular y coordinar el desarrollo.

- Las normas jurídicas, tradicionales o culturales que permiten el usufructo y la transferencia de la propiedad sobre la tierra (para las actividades económicas como la explotación agrícola, o para la construcción de la infraestructura social).

- Las relaciones económicas que intervienen en el espacio local de desarrollo:

- La existencia de producciones locales que respondan a un estilo de consumo propio de la población local.

- La existencia de formas locales de reciprocidad económica (monedas particulares, intercambio de fuerza de trabajo, trueque...) al lado del intercambio monetario convencional.

- La existencia de circuitos económicos locales.

- La presencia en el interior del espacio local de centros de decisión económica responsables de las actividades realizadas dentro de este espacio.

- El establecimiento de complementariedades directas entre actividades (del tipo output/input) a lo largo de una cadena o de un proceso o, también en torno de una actividad principal.

- El establecimiento de complementariedades indirectas (poner en marcha una organización común para ciertas funciones como la capacitación de la mano de obra o para el tratamiento de desechos, etc.).

- b) Ejemplos concernientes a la inserción del espacio local en la sociedad englobante:

- La situación geográfica (proximidad o lejanía de las vías de comunicación, o de los mercados...).

- La posibilidad de acceso para los responsables locales ligados a instancias superiores de decisión tanto en el campo político como en el económico.

- El dominio o control que pueden tener una organización local o agentes locales sobre el transporte y la comercialización de la producción transferida fuera de su espacio y de las mercaderías que son "importadas".

- La organización de un sistema local de información que permita la asimilación de cambios técnicos y económicos y las oportunidades que se presentan fuera del espacio local.

- La posibilidad de captación y de aprovechamiento de los flujos de mercaderías y de personas que eventualmente atraviesan el espacio local.

- Los aportes económicos externos que forman parte de la organización de la economía local.

- El trabajo estacional o temporal en el exterior que suministra un ingreso complementario.

- La emigración de los excedentes de la población económicamente activa, acompañada sea del envío regular de una parte de los ingresos percibidos en otros lugares, sea por el retorno al lugar de origen luego de varios años o al momento de la jubilación con un cierto "capital" para invertir.

- La distribución de ingresos "sociales" (jubilación, indemnizaciones por desempleo, ayudas a las familias, etc.) por instituciones externas.

- Las políticas de apoyo al desarrollo local eventualmente adoptadas por instituciones de nivel superior y, particularmente, por el estado, en la medida que estas políticas permitan la superación de ciertos obstáculos (por ejemplo, ofreciendo el acceso a recursos que no se encuentran localmente, o poniendo a disposición de los actores locales la asistencia técnica que requieren),

sin que se induzcan paralelamente efectos secundarios negativos que debiliten o desestructuren el espacio local.

2.4. Los obstáculos al desarrollo local

A menudo, el desarrollo local es frenado por obstáculos cuyo contenido es en gran medida simétrico a los factores favorables correspondientes, y que han sido anteriormente señalados. Por ejemplo:

- La falta de hombres y de recursos.
- Un bajo nivel de formación general y profesional.
- El acostumbamiento a la dependencia.
- La existencia de mecanismos de transferencia de recursos al exterior (mediante la imposición fiscal, el monopolio sobre la comercialización local, o por medio de términos desfavorables de intercambio, etc.).
- La centralización de los recursos y de las decisiones políticas en las instancias centrales del aparato del estado.
- El peso dominante de una gran empresa cuyas estrategias estén definidas en función de los espacios económicos nacionales o internacionales, pero que trastornen las redes locales.
 - Las barreras sectoriales impuestas como consecuencia de la especialización económica o de la organización vertical de la administración pública.

3. La sociedad civil, el mercado y el estado en la dinámica del desarrollo local

La introducción de esta distinción general obedece a la necesidad de identificar las principales lógicas que participan en la escena del desarrollo local. Se trata de identificar el campo específico de actividad y de responsabilidad de cada tipo de actor y de determinar la forma como estos agentes se articulan entre ellos en cooperación o

conflicto. De manera particular, muchas instituciones aparecen como lugares de mediación o de compromiso entre estas lógicas en acción.

Cabe señalar que la distinción presentada en un primer abordaje entre los tres tipos de agentes (sociedad civil, organizaciones mercantiles y Estado) debe ser afinada según los contextos considerados. Esto nos conduce inmediatamente a dos comentarios:

— El haber introducido como polo de análisis a la sociedad civil tiene como objetivo el superar el debate actual a menudo bloqueado entre el estado y el mercado; como si menos ingerencia estatal significara necesariamente más mercado; y menos mercado, más estado; como si la sociedad civil no pudiera manifestarse sobre la escena del desarrollo más que sometiéndose a las leyes mercantiles...

— Los tres polos señalados corresponden a "categorizaciones ideales"; los actores y las organizaciones concretas son necesariamente mucho más complejos; es posible que existan formas intermediarias o que varias lógicas coexistan de manera más o menos contradictoria, y también organizaciones cuya lógica de acción sea diferente según los espacios sociales en que intervienen.

Una de las claves del desarrollo local reside en la capacidad de cooperación entre estos diversos tipos de actores. También es conveniente particularizar el análisis de las formas de cooperación institucional o voluntaria que se produzcan entre ellos en tanto el objetivo sea el desarrollo local. Para estos tipos de cooperación importan las posibilidades de ir más lejos que el simple intercambio de información o de la simple concertación sobre perspectivas muy generales; consideramos, en particular, las posibilidades de concretar una acción propuesta, digamos una planificación contractual que ofrezca un marco al desarrollo local.

3.1. La sociedad civil

La concepción de sociedad civil designa en este trabajo las formas de organización,

de acción y de representación de la población que no están mediatizadas por el aparato político y administrativo del estado y que no tienen como objetivo principal la realización de una actividad económica con fines lucrativos dentro de las reglas convencionales de las relaciones mercantiles.

Concebida de esta manera la noción de sociedad civil permite designar, primeramente, a los procesos autónomos de acción o de auto-organización de los ciudadanos en campos o actividades no directamente económicos; también, expresa una lógica de contra-hegemonía de los ciudadanos frente a los poderes constituidos y dominantes (poder económico, poder administrativo, poder político...), y una exigencia de tomar en cuenta en las elecciones del desarrollo las dimensiones sociales, culturales y ecológicas en el desarrollo económico y tecnológico; por último, permite designar, también, a las formas de organización económica, sea al interior o al exterior de las unidades económicas, basadas en relaciones sociales que escapan de la lógica de la utilidad mercantil y del salario y, a la lógica de la administración pública.

Existe una gran diversidad de organizaciones sociales en la sociedad civil: sindicatos de trabajadores, asociaciones (culturales, deportivas, pedagógicas, cívicas, etc.), instituciones religiosas, movimientos sociales que se dotan de una organización ad hoc más o menos efímera (movimientos de liberación de la mujer, grupos anti-nucleares, movimientos pacifistas...), pero también empresas cooperativas o "intermediarias", ciertas redes paralelas de distribución de productos.

Todas las formas de expresión y de organización de la sociedad civil no son pertinentes dentro de la problemática del desarrollo. La cuestión es de determinar en qué medida y bajo qué formas la sociedad civil se orienta al desarrollo. Esta orientación no puede ser deducida solamente a partir del marco jurídico de las organizaciones consideradas: en tal país las instituciones religiosas constituirán una fuerza social de apoyo al desarrollo, y no en otros; en ciertos casos,

los sindicatos de trabajadores participan de alguna manera del aparato del estado y no representan más a la sociedad civil, etc.

Con las precisiones anteriores podemos plantear algunas preguntas al momento de abordar una situación concreta:

— En la sociedad civil de un espacio considerado, ¿cuáles son los componentes principales y de ellos cuáles los más dinámicos?

— ¿En qué medida las organizaciones de la sociedad civil canalizan la participación de la población en la toma de decisiones en materia de desarrollo y de acondicionamiento?

— ¿Cuál el nivel territorial en que se organizan y se desenvuelven las principales actividades de los distintos componentes de la sociedad civil (barrio, parroquia, ciudad...)?

— ¿En qué medida las organizaciones de la sociedad civil manifiestan una preocupación o una actividad relacionada con el desarrollo local y sirven como vector de la participación de la población en materia de desarrollo y de acondicionamiento? ¿Cuáles son los tipos de acciones orientadas al desarrollo que ellas implementan?

— ¿Qué tipo de relaciones mantienen ellas con las instituciones públicas (políticas y administrativas) y con el sector empresarial?

— Particularmente, existen algunas organizaciones de la sociedad civil que asumen por delegación de instituciones públicas ciertas funciones de interés general o de la gestión de ciertos servicios públicos. En este caso, ¿cuál es el nivel de autonomía de que disponen? y, al contrario, ¿cuál es el grado y de qué manera se ejerce el control por parte de las instituciones públicas o de la población sobre su actividad y su gestión?

— Existen organizaciones orientadas hacia el desarrollo que asocien a la vez a representantes de la sociedad civil, de las instituciones públicas centrales o regionales y, a los actores económicos y financieros. En este caso, ¿cuáles son las atribuciones de estas organizaciones: reflexión prospec-

tiva, elaboración de propuestas y proyectos, animación, programación de acciones, responsabilidad de proyectos de desarrollo, etcétera.

— El comportamiento de ciertas organizaciones de la sociedad civil se contraponen al poder. ¿Cuáles son entonces sus posibilidades de acceso a la información y cuáles sus derechos y recursos para que se reconozcan y se tomen en cuenta los intereses que ellas representan, por ejemplo, en contra de decisiones administrativas o económicas? ¿Existe una obligatoriedad de consultarlas en el caso de ciertos procedimientos (en materia urbanística, por ejemplo)? ¿Los responsables de estas organizaciones son beneficiarios de un status particular que les facilite el ejercicio de sus funciones (indemnizaciones pecuniarias, créditos en horas de trabajo)?

— ¿De dónde obtienen los recursos las organizaciones de la sociedad civil (contribuciones de sus socios, subvenciones públicas, ejercicio de una actividad de apoyo como fuente de recursos)?

— ¿La sociedad civil dispone de medios propios de información y de comunicación? ¿Tiene un fácil acceso a los grandes medios de comunicación (televisión, radio, periódicos...)?

— ¿Existen campos de actividad o engranajes y niveles territoriales poco institucionalizados que son copados de manera preferente por la sociedad civil, o que se constituyen en un terreno privilegiado de la expresión de nuevas aspiraciones sociales?

3.2. Los actores económicos y su impacto sobre el desarrollo local

En el sector económico coexisten a menudo diferentes formas de organización. Podríamos distinguir las siguientes:

— Un sector privado animado por una lógica mercantil transnacional cuyos fines son lucrativos.

— Un sector público y de economía mixta. Si al menos es portador de una lógica diferente del primer grupo sin tomar en

cuenta la diferencia jurídica del estatus de la propiedad del capital.

— Un sector de "economía social" donde se agrupan las actividades económicas corporativas, mutualistas y asociativas y en las que la organización de acuerdo a sus finalidades abre un espacio a otras consideraciones que la simple lógica de la utilidad financiera (son formas intermediarias copadas por la sociedad civil).

— Un sector mercantil, privado o público, de carácter local.

— Un sector mercantil informal (trabajo negro, actividades mercantiles al margen de la legalidad).

— Un sector informal no mercantil (auto-producción, economía de vecindad), que se constituye en una de las formas de intervención de la sociedad civil en el campo económico.

Al momento, la intención es de caracterizar a los diversos tipos de agentes económicos que intervienen en el espacio del desarrollo local considerado, de situar su importancia relativa y analizar sus relaciones.

Se trata fundamentalmente de determinar el grado y el tipo de implicación que las diferentes categorías de empresas (artesanales, pequeñas y medianas empresas, grandes firmas de importancia nacional, sociedades multinacionales) tienen con el desarrollo local: en tanto que valorización de recursos locales y de desperdicios, organización de servicios para la población local, incluidos aquellos de información y de capacitación, mejoramiento y gestión del patrimonio natural y construido, creación de actividades, creación y difusión de tecnologías apropiadas a los proyectos locales, etc.

Dos cuestiones merecen un examen más detallado:

— La primera está relacionada con la existencia de una red de pequeñas y medianas empresas. ¿Cuáles son sus competencias? ¿Cuáles los niveles y las formas de complementariedad entre las empresas que conforman esta red? ¿Qué papel cumplen

en la innovación técnica y en la capacitación profesional?

— La segunda trata del comportamiento de las grandes empresas en relación con el espacio local de desarrollo. Habría que analizar la formación profesional, la difusión de innovaciones técnicas, la prestación de servicios de apoyo a las empresas (asesoría para la creación de empresas, apoyo para la elaboración de proyectos, realización de estudios de evaluación, etc.) o de servicios a la población (transporte, habitación, centros de salud...). ¿Existen procedimientos regulares para la concertación entre estas grandes empresas y los responsables de las colectividades locales?

Inclusive, podríamos analizar cuál es el grado de autonomía que disponen las direcciones locales de los establecimientos industriales o de servicios que pertenecen a empresas de tamaño supra-local.

Paralelamente, es conveniente interrogarse sobre la función, el lugar y la organización de los asalariados. ¿En qué medida están integrados al poder de dirección local y en qué campos? ¿De qué manera se organizan colectivamente para que se tomen en cuenta sus intereses o para participar en los debates sobre el desarrollo local? ¿Hasta qué punto sus organizaciones sindicales son sensibles a los intereses y problemas locales que superan sus actividades profesionales específicas y que pueden ser, por ejemplo, la preservación de la calidad del medio ambiente natural, el mejoramiento de la calidad de vida, la movilización de los recursos locales para el desarrollo, ayuda a los desocupados, educación y capacitación de jóvenes, etc.?

Es también oportuno dedicar la atención a las formas de organización y de concentración territorial de las empresas (uniones patronales, sindicatos profesionales, federaciones de ramas de actividad...) y de los asalariados (uniones inter-sindicales locales...). De esta manera más particular debemos establecer la existencia y los niveles de estructuras de representación y de acción inter-profesionales propios de los actores socio-económicos (comités económicos y

sociales, Cámaras de Comercio y de la Industria, Cámaras de Agricultura...). ¿Y cuáles son las competencias de estas estructuras: asistencia técnica y financiera, asesoría jurídica, dirección de obras en ciertos proyectos (aeropuertos, puertos marítimos...), concertación con los órganos políticos presentes en el mismo nivel territorial, participación en los procedimientos de planificación del desarrollo?

3.3. Las colectividades públicas: el estado y las colectividades locales

Interesan aquí las estructuras políticas y administrativas que engloban a las colectividades públicas y a diversas instituciones dirigidas o animadas por responsables elegidos. Es también el conglomerado de la administración pública central (los ministerios y sus administraciones) y regional (que son los responsables administrativos del estado, en una actividad determinada y en una parte del territorio y los servicios técnicos de las colectividades territoriales).

3.3.1. Las colectividades territoriales

Las colectividades territoriales son las instituciones políticas que representan una parte del territorio y ejercen, sobre este territorio, un conjunto de atribuciones políticas, administrativas, financieras y económicas. Por ejemplo, pueden ser:

— Responsables de la liberación de diversas autorizaciones necesarias a la realización de ciertas actividades económicas o de la construcción:

-- Encargadas de hacer respetar ciertas reglamentaciones.

-- Encargadas de la gestión de servicios públicos (salud, educación, transporte, sanidad...).

-- Las originadoras o empresarias en programas de mejoramiento.

-- Promotoras de políticas de desarrollo basadas en mecanismos de incitación a las empresas, etc.

Interesa saber el grado y a las formas en

que las colectividades territoriales están implicadas en el desarrollo local. En esta perspectiva podemos considerar los siguientes puntos:

a) El funcionamiento del sistema político territorial.

¿Cuál es la naturaleza de los grupos de presión organizados (partidos políticos, grupos religiosos, comités de barrios, etc.)?

¿Dónde radica la fuerza del poder político local (la lógica de los partidos, importancia del fenómeno de los notables, el peso de la clase terrateniente...)?

b) Los dominios de intervención.

¿Cuáles son las respectivas competencias de las colectividades locales en materia de: infraestructura colectiva (carreteras, sanidad, telecomunicaciones, etc.), actividades productivas, organización de servicios de salud y de educación, acciones culturales, protección del medio ambiente y de la calidad de la vida, etc.)? Y, en particular, las diversas colectividades locales ¿qué tipo de intervención económica pueden realizar?

¿Cuál es el grado de autonomía y de responsabilidad de cada tipo de colectividad frente a instituciones de otros niveles y también frente a los usuarios?

c) Formas e instrumentos de acción utilizados.

Por ejemplo:

— Las atribuciones legales y reglamentarias a la disposición de las colectividades (¿existe un Derecho regional, uno local?).

— Las fuentes financieras locales (redistribución de recursos —¿bajo qué reglas?— acaparados por otras instituciones o por el estado, o la existencia de propios poderes fiscales, capacidad de endeudamiento en el sistema bancario, recuperación del ahorro local...).

— Naturaleza de las intervenciones de las colectividades: participación en el financiamiento de infraestructuras, encargarse de ciertos servicios públicos, realización de actividades productivas, atribución de ayu-

das a diversos actores económicos o mutualistas, asociaciones con fines no lucrativos).

— Las modalidades de estas intervenciones: gestión directa, administración compartida, creación de sociedades de economía mixta, constitución de fondos de garantía, creación de organizaciones específicas...

d) La importancia, los dominios y las formas de cooperación voluntaria entre las colectividades territoriales de un mismo nivel o de niveles diferentes.

— ¿Cuál es la importancia de estas organizaciones en términos de dominios de competencia y de los medios financieros transferidos?

— ¿Cuáles sus reglas de funcionamiento (autonomía relativa, influencia de la "regla de reintegro"...)?

— ¿Qué apertura manifiestan estas organizaciones hacia los actores económicos y sociales?

3.3.2. Organización e instrumentos de acción territorial del Estado Central

a) Las instancias territoriales del Estado

Es conveniente hacer la distinción entre las distinciones directas de la administración central y las acciones de los servicios territoriales del estado, que pueden estar o no sometidas en forma directa (en Francia, las Direcciones Departamentales del Equipamiento, de la Agricultura, de la Acción Sanitaria y Social, etc., representan las diversas administraciones ministeriales a nivel de departamento). En efecto, parece útil situar la importancia respectiva de estos dos tipos de intervención, y sobre todo, de explicitar la complejidad de las relaciones entre ellos. Debemos interrogarnos sobre la manera cómo los servicios territoriales ejercen una función de doble mediación: son, al mismo tiempo, los portavoces de los intereses locales frente a la administración central y del poder central frente a las sociedades locales.

b) Dominios e instrumentos de la intervención del Estado en los diferentes niveles territoriales.

Se trata aquí de establecer un conjunto de interrogantes, por ejemplo:

— ¿Cuáles son los niveles en que se organiza la acción económica (agrícola, industrial, etc.) del estado, encontramos una infraestructura de planificación, se realiza la programación, etc.?

— ¿Cuál es el rol respectivo de los distintos niveles en materia de legislación y de reglamentación?

— ¿Cuáles son las modalidades del financiamiento público para las acciones de desarrollo local que realizan los distintos niveles (la atribución de los créditos tiene un carácter automático o discrecional, importancia de las fórmulas contractuales...)?

— ¿Cuál es la naturaleza y las formas de control ejercidas por el estado central sobre las colectividades territoriales (controles legalmente establecidos o en ciertas oportunidades, control previo bajo la forma de una autorización a entregar, o control posterior una vez realizadas las acciones...)?

— ¿La asistencia técnica de ciertos servicios territoriales del estado (consejos técnicos, elaboración de estudios, dirección técnica de proyectos, ejecución de trabajos...) es puesta a disposición de las colectividades locales?

4. Modalidades de articulación entre los espacios locales de desarrollo y los espacios englobantes

La articulación de los diferentes espacios del desarrollo pone en juego a múltiples procesos. Podemos tratar de determinarlos a partir de los elementos siguientes:

4.1. Atribuciones y niveles de decisión específicos de los diversos actores considerados en el marco territorial a que pertenecen

Aquí podemos distinguir:

— Los dominios decisionales de plena

competencia local. Son aquellas decisiones que pertenecen exclusivamente a las apreciaciones de los actores locales.

— Los dominios que podríamos denominar de "responsabilidad compartida", donde los actores locales participan de un proceso decisional más elaborado; según los casos, podría tratarse del simple acceso informal de los actores locales a esferas de decisión superiores, o también ser consultados en algún asunto particular o de una participación efectiva "con voz y voto" en los procesos mismos de decisión.

— Los dominios de decisión que escapan definitivamente de la influencia directa de los actores locales.

En este contexto, es importante determinar las diferencias existentes entre las atribuciones formales y los poderes realmente detentados (la falta de medios materiales o de asistencia técnica podría limitar el ejercicio de una competencia debidamente reconocida; la relación de fuerzas, sean políticas o económicas, en un momento determinado, alteran sensiblemente las atribuciones respectivas definidas en el plano jurídico, etc.).

De la misma manera, es necesario tener en cuenta las diferencias posibles entre las zonas de impacto de las decisiones tomadas por un actor (los límites territoriales que se encuentran afectados por sus decisiones) y su espacio de referencia (son los límites territoriales para los que se concibe la acción o se toma una decisión).

Estas diferencias, que son inevitables, plantean un problema específico de articulación horizontal entre los actores situados en territorios diferentes pero al mismo nivel (por ejemplo, entre comunas o pueblos vecinos, o entre los distintos usuarios del agua contaminada a todo lo largo de un río):

— Por un lado, se trata de la exigencia para un actor de tomar en cuenta las consecuencias de sus acciones más allá de los límites de su espacio de referencia.

— Por otro lado, ciertos objetivos concernientes a un territorio determinado sólo podrían ser cumplidos si los actores de este territorio consiguen influir sobre las acciones, los comportamientos o los proyectos

de otros actores que no pertenecen al territorio.

Hablamos aquí de articulación horizontal en la medida en que este tipo de problemas no están mediatizados institucionalmente, lo que haría, entonces, intervenir un nivel territorial superior.

4.2. Dos modalidades principales de articulación

Podemos distinguir entre las modalidades de articulación, en la medida que ellas pongan en juego las relaciones entre los actores y las instituciones o las variables que las podríamos denominar variables confluentes (mecanismos de mercado, circulación de la información, etc.)

Tratándose de relaciones entre actores o entre instituciones pertenecientes a espacios de niveles diferentes: pueden ser informales (el rol de los partidos políticos, relaciones entre notables, así como la acumulación de mandatos electivos en varios niveles), formales (participación de estos actores e instituciones en procedimientos comunes, establecimiento de convenciones) o institucionalizadas, como en el caso de la creación de una estructura de acción común, por ejemplo, para la planificación del desarrollo económico o para el acondicionamiento de un territorio determinado.

La cuestión es entonces conocer de qué manera los intereses, los puntos de vista y los proyectos locales son tomados en consideración y reconocidos en los niveles superiores y, a la inversa, conocer de qué manera y mediante qué medios las acciones y los objetivos de los agentes de niveles superiores son tomados en cuenta por los actores locales.

La articulación realizada por medio de las variables confluentes pone en marcha procesos colectivos, que son consecuencia de acciones individuales y que escapan al control directo de los actores considerados.

Puede tratarse de variables económicas como, por ejemplo, el nivel de salarios de

una micro-región, que se ve afectado por la implantación de un establecimiento industrial de importancia, o el nivel de la renta de la tierra que es sensible a las presiones externas como aquellas que provienen de la extensión de las residencias secundarias.

Pero aún más, las variables socio-culturales (información, aprendizaje espontáneo, aculturación, difusión por mimetismo de nuevas formas de vida y de consumo, penetración de valores nuevos, etc.), que juegan un rol considerable en la articulación vertical entre los espacios de desarrollo; no obstante, generalmente escapan a todo control directo. Tenemos en este caso un campo de importancia abierto para la toma de conciencia y la acción a nivel local.

4.3. El rol de las agrupaciones voluntarias en la articulación de los espacios

Una agrupación voluntaria de los actores locales (personas responsables o instituciones) al interior de estructuras y de organizaciones colectivas que rebasan el espacio local (comités, asociaciones, federaciones, sindicatos, agrupaciones profesionales, etc.) constituye un modo específico de articulación que merece prestarle atención.

La pertenencia y el agrupamiento en estas organizaciones sociales tiene por función, sea de conseguir los medios suficientes para abordar los problemas que no pueden ser correctamente tratados por cada actor en forma individual (por ejemplo, la constitución de un sindicato de barrios o de comunas para resolver los problemas de saneamiento de agua), sea para asegurar su representación en los niveles territoriales superiores o sea, inclusive, para beneficiarse, mediante las acciones locales, del apoyo de otras fuerzas sociales organizadas en otros niveles.

4.4. Políticas de apoyo al desarrollo local

En muchos casos, las instancias u organizaciones de nivel superior (regiones, gobiernos centrales, organizaciones interna-

cionales, grandes empresas, organismos financieros) ponen en marcha políticas de apoyo al desarrollo local. Estas políticas merecen una profunda reflexión.

En efecto, en la medida que la evolución económica y social moderna se caracteriza, generalmente, por una desestructuración de los espacios locales de desarrollo (concentración urbana, internacionalización de la producción, etc.), podríamos plantearnos como hipótesis, que paradójicamente, una recomposición de estos espacios y el surgimiento de nuevas dinámicas de desarrollo local necesitan, al menos en una fase transitoria, del apoyo fuerte y decidido de instancias supra-locales (regionales, nacionales, e incluso internacionales), y en particular de los estados: en efecto, es necesario vencer a importantes fuerzas contrarias.

Pero la naturaleza de estos apoyos plantean problemas, en tanto persigan el robustecimiento de las prácticas autónomas y de las capacidades locales de organización y de desarrollo, y no del control de las prácticas locales por estas instancias superiores.

De esta manera, parecería útil identificar las acciones que deberían ser evitadas en razón de sus efectos perversos (por ejemplo, los sistemas de subvenciones pueden llegar a ser nefastos para los beneficiarios, al robustecer la dependencia cultural, la pasividad frente a los problemáticas locales y los fenómenos de clientismo), y de promover aquellos que efectivamente pueden reforzar el potencial del desarrollo local.

En este último enfoque se trataría de ofrecer acceso a los recursos que no se encuentran localmente (asistencia técnica...), presentar un frente de resistencia a ciertas estrategias de las grandes empresas obligándolas a tomar en consideración las consecuencias locales de sus actividades, o de superar los obstáculos reglamentarios u organizativos al desarrollo local que se encuentran en el aparato mismo del estado.

4.5. Espacios Institucionales, espacios sociales y espacios de desarrollo

Una última consideración sobre el conte-

nido espacial de la articulación de los distintos niveles considerados trata especialmente de dos aspectos:

Inicialmente, es importante apreciar la pertinencia de los espacios institucionales existentes para asumir el desarrollo y poner en marcha las acciones correspondientes. En realidad, un nivel espacial único puede no afrontar correctamente todos los tipos de problemas que plantea el desarrollo local.

Por ejemplo, la concepción de una planificación agrícola puede llevarse a cabo a nivel de una región, la gestión y mejoramiento rural a nivel de un departamento o de una "pequeña región", mientras que la gestión del agua de un río puede ser organizada en el cuadro geográfico de las cuencas y subcuencas hidrográficas. Otro ejemplo: una política de mejoramiento del litoral marino preocupada en conciliar las distintas expectativas económicas y sociales (urbanización e infraestructura de caminos, actividades industriales, pesca y valorización del medio marino, actividades recreacionales, etc.) con la preservación de la calidad sanitarias del medio marino y de los equilibrios ecológicos requiere de la definición de un espacio de referencia para el análisis y la acción, por ejemplo, que integre no solamente, una banda costanera de un kilómetro de largo, pero también el litoral inmediato en un ancho de unos veinte kilómetros, con el fin de disponer de verdaderos márgenes de acción y de armonización...

Finalmente, más allá de la diversidad de funciones y competencias de los distintos espacios, no todos cumplen el mismo papel en las relaciones entre la sociedad civil, los actores económicos y el Estado.

Particularmente, aquellos espacios fuertemente institucionalizados ofrecen, generalmente, un cuadro poco favorable para acoger la expresión social de nuevas preocupaciones o de nuevas aspiraciones, que más bien tienden a expresarse en niveles espaciales institucionalmente "libres". En esta perspectiva, el análisis de la articulación de los espacios de desarrollo deberá tomar en cuenta una cierta diferenciación espacial entre "espacios de gestión" y "espacios



emergentes" que ofrecen aportes específicos a la problemática del desarrollo endógeno.

O. Godard, J. P. Ceron, K. Vinaver y S. Passaris son investigadores en el Centre International de Recherche Sur l'Environnement et le Developpement de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris.

