

CAPÍTULO 2

DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN: ANTECEDENTES TEÓRICOS, CONCEPTUALIZACIÓN Y ORIENTACIONES

Este capítulo corresponde a la primera parte de la investigación bibliográfica. Tiene dos objetivos interrelacionados: ubicar teóricamente la perspectiva del desarrollo local dentro de los diferentes enfoques del desarrollo regional y presentar la importancia de las dinámicas de descentralización en la generación de procesos de desarrollo local. En el centro de estas dinámicas se encuentran precisamente los gobiernos municipales, que son el objeto de estudio de la presente investigación.

El capítulo parte de lo general hacia lo particular. Está organizado en tres partes. En la primera, se muestran algunas nociones generales sobre desarrollo, atendiendo las obras de Sunkel/Paz (1994) y de Sen (2000). En la segunda, se adoptó la clasificación hecha por Palacios (1986, 1989) sobre las diversas teorías que conectan al desarrollo con la región, con el propósito de identificar los cimientos teóricos de la perspectiva del desarrollo local. En esta parte, se sistematizan los planteamientos centrales de la doctrina del crecimiento desequilibrado, de la neoclásica regional, del desarrollo de “abajo hacia arriba”, del colonialismo interno y de economía política. En la tercera, se tratan los procesos de desarrollo local, depositando especial atención en el papel que juega el Estado. Se retoma la tesis de que la forma de organización estatal repercute sustancialmente en estos procesos: cuando la configuración es federal pueden existir más posibilidades de potenciar las iniciativas de desarrollo, porque hay instancias públicas autónomas (gobiernos municipales) cercanas a la realidad social. El fortalecimiento de las capacidades de estas instancias (dinámicas de descentralización) cobra –por tanto– importancia especial en el desarrollo local. La base teórica de esta última parte del capítulo se halla en las investigaciones de Vázquez (2000); Solari (2003) y Finot (2001).

2.1. Nociones generales sobre desarrollo

El desarrollo ha sido analizado de diferentes formas por las diversas escuelas del pensamiento económico. Éstas han construido concepciones específicas para explicarlo. Son concepciones que parten de realidades históricas concretas y de visiones culturales bien definidas. Se trata de concepciones que trazan las acciones económicas a seguir para llegar a determinados escenarios socio-económicos. Sunkel y Paz (1994: 22-32) plantean que el desarrollo –a lo largo de la historia del pensamiento económico– ha sido manejado como riqueza, evolución, progreso, crecimiento e industrialización.

El desarrollo como riqueza se fundamenta en el pensamiento económico clásico, representado principalmente por Adam Smith; David Ricardo y John Stuart Mill (segunda mitad del siglo XVIII). La riqueza, en este pensamiento, se refiere al potencial productivo con que cuenta una nación. Este potencial está formado por los recursos económicos y naturales que existen en un país; por consiguiente, entre mayor sea el potencial, derivado de un mejor aprovechamiento de los recursos, mayor será la riqueza. En este contexto, de inicios del capitalismo industrial, el Estado tiene una reducida participación en la economía, sólo interviene cuando el funcionamiento del mercado se ve amenazado por alguna fuerza externa. En el pensamiento económico clásico, el libre movimiento del mercado es la forma más idónea para aumentar y distribuir la riqueza generada.

El desarrollo como evolución se originó en las teorías evolucionistas-biológicas de Jean Baptiste Lamarck; Charles Lyell y Charles Darwin (siglo XIX). La evolución del proceso económico, según esta posición teórica, corresponde a una secuencia natural de cambio y mutación gradual, continua y espontánea. Esta idea justifica la Teoría del Equilibrio Parcial y la Teoría del Equilibrio General, ambas consideradas como los motores del pensamiento económico neoclásico. La evolución del proceso económico es, por tanto, consecuencia de las infinitas variaciones de los elementos que conforman al sistema económico.⁸ La participación del Estado en la relación desarrollo-evolución se torna limitada.

El desarrollo como progreso está asociado al pensamiento económico neoclásico, expresado en las obras de Alfred Marshall y Leon Walras (siglo XIX). El progreso está ligado a la aplicación de la ciencia y la tecnología en los procesos productivos con el objeto de alcanzar el máximo aprovechamiento de los factores de producción. El adelanto tecnológico, en esta concepción, se convierte en la causa fundamental del avance económico. Este pensamiento centra su atención en el análisis marginal del equilibrio parcial y general. La participación del Estado aquí es casi nula, le corresponde al mercado la asignación y la distribución de los recursos.

8 La Teoría del Equilibrio Parcial (Alfred Marshall) analiza los mecanismos que determinan la cantidad y el precio de equilibrio en el mercado de un producto específico. En el núcleo de esta teoría se encuentra la ley de la oferta y la ley de la demanda. La Teoría del Equilibrio General (Leon Walras) estudia las condiciones que deben suscitarse para que los mercados estén simultáneamente en equilibrio. Postula que el equilibrio de los mercados se deriva de la interdependencia de los productos, por el grado de complementariedad y sustitución que tienen, es decir, el desplazamiento en el punto de equilibrio de mercado de un producto provocará desplazamientos en los mercados de otros productos, éstos en los de otros y así sucesivamente. Estas variaciones provocarán efectos retroactivos, correctores o re-alimentadores sobre el mercado original (mercado donde se suscitaban los primeros desplazamientos). Si no existe intromisión externa (*ceteris paribus*) este proceso conducirá al equilibrio general de mercados.

El desarrollo como crecimiento se encuentra en la síntesis neoclásica-keynesiana (primera mitad del siglo xx), la cual coincide con algunos aspectos de las nociones de evolución y progreso, al incorporar en su análisis la idea de mutación gradual-continua y al acentuar la importancia de las innovaciones tecnológicas en los procesos productivos. En la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero (1936), John Maynard Keynes explica la necesidad de estudiar el comportamiento del sistema económico en su conjunto y destaca la importancia de la acción deliberada del Estado en la economía para mantener un ritmo expansivo que asegure la ocupación laboral plena. El Estado así asume responsabilidades económicas sustanciales, tales como la regulación de las crisis cíclicas del capitalismo, la redistribución de los recursos mediante sistemas tributarios, el control de sectores estratégicos (transporte, banca, comunicaciones) de la nación y la reglamentación de las negociaciones laborales entre propietarios y asalariados. El nivel de desarrollo, en esta noción, se define en términos del ingreso por habitante y el proceso de desarrollo en términos de la tasa de crecimiento.

El desarrollo como industrialización está ligado también a la síntesis neoclásica-keynesiana (finales de la primera mitad y comienzos de la segunda del siglo xx). La industrialización fue el primer término considerado como sinónimo de desarrollo. Hace referencia a políticas deliberadas y planeadas de industrialización para diversificar las estructuras productivas de los países subdesarrollados, con el objetivo de superar la dependencia de los países desarrollados y generar la capacidad de crecimiento económico auto-sostenido. La participación del Estado en la organización de la producción es significativa.

En esta serie de nociones sobre desarrollo se maneja una variable estratégica para el avance socio-económico: el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* (Guerrero y Kido, 2006: 79). Sin embargo, tratar al desarrollo solamente desde esta variable presenta severas limitaciones, pues el ser humano obtiene satisfacción también de factores sociales (salud, educación, vivienda, alimentación, recreación, seguridad pública, aire puro, agua potable) y políticos (participación social, garantías de transparencia). Este conjunto de factores hacen que el desarrollo sea más amplio y complejo. Las concepciones de riqueza, evolución, progreso, crecimiento e industrialización representan la visión convencional y ortodoxa del desarrollo.

La búsqueda del desarrollo, explica Sen (2000: 54-55), no implica procesos que requieran “sudor, sangre y lágrimas” son, al contrario, procesos “agradables, amigables y cooperativos”. Diversos análisis económicos basados en la visión convencional y ortodoxa del desarrollo proponen una desaten-

ción calculada de factores sociales y políticos. Lo principal en la búsqueda del desarrollo, aseveran estos análisis, es la consolidación de los factores económicos, y los demás (sociales y políticos) vendrán por añadidura.⁹ Para Sen (2000: 54-55), el desarrollo es un proceso con intercambios económicos mutuamente beneficiosos, sin la restricción de sistemas de seguridad social (factores sociales) y de libertades políticas (factores políticos). El desarrollo es un proceso armónico que involucra el crecimiento de los factores que componen a una sociedad determinada (es un proceso integral), pues todos están interconectados y complementados entre sí, requiriendo entonces una atención calculada todos los factores.

La concepción del desarrollo como proceso integral hace dar un giro sustancial en su finalidad. Si se concibe bajo la visión económica convencional, su finalidad queda reducida al crecimiento del PIB *per cápita*. Al mirarlo desde su integralidad, su finalidad corresponde ahora a la expansión de las capacidades y oportunidades del ser humano. Se trata de capacidades y oportunidades que le permitan disfrutar de una vida prolongada y saludable, de adquirir conocimientos, de participar en las decisiones que determinan el rumbo de su propia sociedad y de tener acceso a los recursos económicos (ingresos) que le proporcionen una vida digna. El desarrollo debe abarcar no sólo la expansión de los ingresos sino de todos los factores que dan la oportunidad de vivir decentemente (PNUD, 1990: 34)¹⁰.

2.2. Teorías del desarrollo regional: tesis centrales

A partir de la década de los cincuenta del siglo xx se han venido formulando, en forma sistemática, planteamientos tendientes a buscar el desarrollo desde la región.¹¹ Algunos de éstos, incluso, sirvieron de base teórica para diseñar políticas regionales (implementadas principalmente por gobiernos latinoamericanos durante el periodo 1950-1980).¹²

Varios de estos planteamientos siguen con la visión convencional del desarrollo, otros, por su parte, han adoptado la visión humana e integral del desarrollo. Palacios (1986: 8) hace una clasificación de estos planteamientos, no utiliza precisamente como criterio de referencia el apego o no a la ortodoxia del desarrollo, sino, más bien, los procesos que originan las ma-

9 Entre estos análisis se encuentran los de Rostow (1974), en sus etapas del crecimiento económico.

10 Citado por Martínez y Vidal (1996: 341).

11 Los factores sociales, económicos y políticos que sustentan la integralidad del desarrollo se dan dentro de una temporalidad y un espacio determinado.

12 Para aproximarse a la conceptualización de desarrollo regional, sólo se agrega la noción de territorialidad a la idea de desarrollo integral. El desarrollo regional vendría siendo entonces un proceso que abarca aspectos económicos, sociales y políticos, orientado a mejorar el nivel de vida de la sociedad de una determinada región.

nifestaciones sociales, económicas y políticas en la región. Su clasificación se divide en dos grupos.¹³ En el primer grupo, colocó aquellos planteamientos que conciben a la sociedad como un conglomerado de regiones sociales homogéneas, sin diferenciación social, todas iguales (visión atomística de la sociedad). Aquí, se encuentra la doctrina de crecimiento desequilibrado, que apareció en la década de 1950 como reacción al crecimiento equilibrado (idea propia del pensamiento económico neoclásico), esta doctrina, la del crecimiento desequilibrado, forma parte del paradigma de “arriba hacia abajo”. En este grupo también se halla la escuela neoclásica regional, estructurada durante la década de 1960, pertenece a la visión más convencional y ortodoxa del desarrollo. También forman parte del grupo el paradigma del desarrollo de “abajo hacia arriba”, surgido a finales de la década de 1970, partió de un movimiento que propugnaba un desarrollo auto sostenido para los países subdesarrollados en el contexto de un nuevo orden económico internacional, desafiando así al paradigma de “arriba hacia abajo” (crecimiento desequilibrado) y a la escuela neoclásica regional. En este enfoque nació la Teoría del Desarrollo Local.

En el segundo grupo, Palacios ubicó los planteamientos que conciben a la sociedad como un organismo estratificado compuesto por clases sociales antagónicas en permanente confrontación. Se trata de planteamientos que consideran a las relaciones sociales como punto de partida para el análisis del desarrollo. Las regiones aquí son construcciones analíticas definidas en función de dichas relaciones (visión estratificada de la sociedad). Analiza el enfoque de colonialismo interno y de economía política. El colonialismo interno se desarrolló durante las décadas de 1960 y 1970, es una derivación de la tradición más amplia de la Teoría de la Dependencia. El enfoque de economía política (de corte marxista) surgió en la década de 1980 como reacción al descuido relativo de las cuestiones regionales en el campo de la economía política (véase las tesis centrales de las cinco escuelas en el cuadro 4)¹⁴.

13 Esta clasificación no debe considerarse como exhaustiva, concluyente y definitiva.

14 Otra clasificación parecida a la de Palacios es la que presenta Gorzelak (1989: 60-61), su clasificación, sin embargo, sólo sintetiza las posturas que las diversas teorías manejan, no incluye criterios que las separen en grupos específicos. Aun así, ambas clasificaciones coinciden en las doctrinas que consideran.

Cuadro 4 Doctrinas del desarrollo regional

Grupo de clasificación	Teorías / doctrinas	Autores principales	Tesis centrales
Visión atomística de la sociedad	Doctrina del Crecimiento Desequilibrado	<ul style="list-style-type: none"> - Gunnar Myrdal (Teoría de la Causación Circular Acumulativa). - Francois Perroux (Polos de Crecimiento). - Jacques Boudeville. - Albert Hirschman (Centros Regionales de Fortaleza Económica). 	<ul style="list-style-type: none"> - Postula que la expansión de algunas regiones se da a expensas de la contracción de otras, debido a que en este proceso actúan fuerzas (movimientos geográficos de capital, de mano de obra y de mercancías) que conducen a un mayor crecimiento en forma acumulativa en regiones específicas y, a la vez, estas mismas fuerzas operan en sentido contrario para otras regiones. - Indica que el crecimiento no aparece al mismo tiempo en todas partes, sino que se da solamente en ciertos polos, desde los cuales se difundirá al resto de la economía regional. Estos polos son “industrias dinámicas” con capacidad de generar otras industrias (polos de crecimiento). - El Estado constituye el mecanismo que difunde el crecimiento en las regiones.
	Escuela Neoclásica Regional	<ul style="list-style-type: none"> - George Borts. - Jerome Stein. - Horst Siebert. - Douglas North (Teoría de la Base Exportadora). - Arthur Lewis. - Walter Whitman Rostow (Etapas del Crecimiento Económico). 	<ul style="list-style-type: none"> - Sostiene que la actividad económica debe orientarse a maximizar los beneficios. - Señala que el libre comercio de mercancías conduce a la igualación de los rendimientos de capital y trabajo entre las regiones. Explica que la colaboración en la generación de ingreso <i>per cápita</i> entre las regiones se da por el desplazamiento de mano de obra de un sector económico de una región con salarios bajos a otro sector de otra región con salarios altos. En contraste, el capital se desplaza de sectores regionales con salarios altos hacia sectores regionales con salarios bajos. - Postula que el crecimiento regional depende de la capacidad de cada región para producir bienes exportables (Teoría de la Base Exportadora). - El Estado debe promover la libre movilidad de capital y de mano de obra de acuerdo con el criterio de maximización de los beneficios. El Estado está en función del mercado.
	Paradigma del Desarrollo de “Abajo hacia Arriba”	<ul style="list-style-type: none"> - Stuart Holland. - Walter Stöhr. - Franz Todtling. - John Friedman. - Clyde Weaver. - Antonio Vázquez Barquero. - Francisco Alburquerque. - Sergio Boisier. - José Arocena. 	<ul style="list-style-type: none"> - Explica que las diferencias sociales entre las regiones son resultado del abrumador énfasis puesto en las políticas de integración funcional –y no territorial– de la economía de los países mediante la realización de proyectos sectoriales de gran escala, haciendo caso omiso de la realidad de las regiones. - Propone una clausura espacial selectiva que conduzca a la autodeterminación de las regiones. - En los confines de este paradigma se construyó la Teoría del Desarrollo Local, que obedece a una visión territorial de los procesos de crecimiento. Su hipótesis parte de que el territorio no es un mero soporte físico de objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. - El Estado tiene como finalidad promover el bien común en la sociedad, además de complementar al mercado.

Cuadro 4 Doctrinas del desarrollo regional (Continuación)

Visión estratificada de la sociedad	Escuela del Colonialismo Interno	<ul style="list-style-type: none"> - Pablo González Casanova. - Rodolfo Stavenhagen. - John Walton. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sostiene que las desigualdades regionales son resultado de la interacción entre regiones con grados desiguales de avance económico y social, bajo condiciones de dominación y explotación. - Una de sus ramas señala que el colonialismo no es una estructura de relaciones sino un proceso de extracción de plusvalía mediante el uso del poder y no mediante el libre juego del mercado. En este proceso dos elementos se mezclan, la geografía y la clase. Este último comprende la concentración de recursos y riqueza entre las clases altas; mientras el primero se refiere a la concentración de las actividades económicas y de la población en unos cuantos centros urbanos dominantes. - El Estado forma parte de los elementos de explotación y dominación tanto de las áreas retrasadas como de las clases sociales bajas; empero, puede convertirse en un elemento que ponga bajo control la extracción de plusvalía de las regiones.
	Enfoque de Economía Política (marxista)	<ul style="list-style-type: none"> - Doreen Massey. - Richard Walter. - José Luis Coraggio. - Paul Singer. - Ann Markusen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Postula la subordinación de lo espacial a lo social, es decir, el uso de la región como categoría de análisis debe subordinarse a las categorías de las relaciones sociales. - Plantea que las desigualdades regionales son producidas y reproducidas por el proceso de acumulación de capital, las cuales deberían ser definidas con relación a las características de este proceso y sin adoptar una regionalización predeterminada, porque las regiones deben ser consideradas como un efecto de análisis y no como una categoría <i>a priori</i>. - El Estado es un elemento clave para lograr la cohesión social y garantizar la reproducción de las relaciones sociales.

Fuente: Elaboración propia con base en Palacios (1986); Gorzelak (1989) y Rózga (1994).

Durante el periodo 1950-1980, las políticas estatales encaminadas a buscar el desarrollo regional se basaron, por lo menos en América Latina, en los postulados de la doctrina del crecimiento desequilibrado. Los polos de crecimiento de Francois Perroux y las ideas de Jacques Boudeville robaron la atención de los gobiernos latinoamericanos. Sus políticas se diseñaron e implementaron bajo el enfoque “de arriba hacia abajo”, favoreciendo –de manera planificada– sólo a ciertas regiones, esperando que los resultados “positivos” que se obtuvieran en estas regiones se difundieran después al resto de las regiones.

Se lograron formar varios polos de crecimiento económico en América Latina, pero sus resultados fueron de dominación y no de difusión. Los efectos retardadores fueron más fuertes que los efectos propulsores (Gunnar Myrdal). Parafraseando a Sunkel y Paz (1994: 28): “se formaron pequeños islotes de gran riqueza en medio de una mar de pobreza extrema”.

El crecimiento de las administraciones de los gobiernos de los países latinoamericanos, en este lapso, fue también excesivo y centralizado, lo que provocó deficiencias de toda índole en su funcionamiento: duplicidad de funciones, elevado burocratismo, falta de concertación entre el gobierno central y los gobiernos locales, formación de canales informales de comunicación y neutralización de la voluntad ciudadana¹⁵. Para Finot (2001: 13) esta crisis, la del centralismo, fue propiamente una crisis de eficiencia.

El fracaso de los postulados del crecimiento desequilibrado contribuyó a que recobrar fuerza y predominio la escuela neoclásica regional a partir de la década de 1980. Con esto, los países de América Latina comenzaron a sustituir las políticas de desarrollo sustentadas en la amplia intervención del Estado por políticas afines al pensamiento económico neoclásico: alcanzar el equilibrio económico dejando actuar libremente a las fuerzas del mercado¹⁶.

La expansión de las políticas de crecimiento equilibrado en Latinoamérica, después de tres décadas (1980 a la fecha), ha profundizado, al parecer de manera irreversible y con un alto costo social, las diferencias entre las regiones: unas están caracterizadas por el capitalismo moderno, que son muy pocas, y otras por el capitalismo atrasado, que son muchas. La dinámica de la escuela neoclásica regional ha sido favorable y productiva para algunas regiones, pero disfuncional, destructiva y desestabilizadora para otras.

15 La centralización de las funciones imposibilitó prácticamente cualquier forma de participación ciudadana, además facilitó el clientelismo, aumentó la corrupción y provocó que las decisiones orientadas a la promoción del desarrollo regional se tomaran en círculos pequeños, cerrados y excluyentes.

16 Las políticas neoclásicas fueron impulsadas enérgicamente por los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) de la Gran Bretaña y de Ronald Reagan (1980-1988) de los Estados Unidos. Para ellos, el principal obstáculo del desarrollo regional era la amplia intervención del Estado en la economía.

2.3. Desarrollo local y descentralización

El enfoque de desarrollo “de abajo hacia arriba” hace una fuerte crítica a los postulados de la doctrina del crecimiento desequilibrado. Los defensores de este enfoque manifiestan que los desiguales niveles de vida en las regiones son resultado de la fuerte atención prestada al crecimiento desequilibrado. Hacen notar que la integración funcional de las economías de los países mediante proyectos de gran escala (que avanzan como aplanadoras) anula cualquier intento de integración económica territorial, descuidando las aspiraciones reales de las regiones (Palacios, 1989: 36; Rózga, 1994: 140).

Este enfoque también dirige una severa crítica al crecimiento equilibrado (escuela neoclásica regional). Enfatiza que los desiguales niveles de desarrollo en las regiones no son resultado de las imperfecciones del mercado, sino una característica intrínseca de éste. En el crecimiento equilibrado, explican los autores del enfoque “de abajo hacia arriba”, se forma un poder meso-económico como resultado del crecimiento ilimitado de las empresas transnacionales, provocando que las regiones dependan de decisiones externas, de factores de producción externos y de demanda externa. Esto ha producido una creciente especialización funcional en los sectores económicos de algunas regiones.

Con la Teoría de la Base Exportadora de Douglas North y con la Teoría de Polos de Crecimiento de Francois Perroux es difícil pensar, señalan los autores de este enfoque, en el desarrollo regional; al contrario, es su misma antítesis. Como respuesta, los defensores del desarrollo “de abajo hacia arriba” propusieron “la estrategia territorial de las necesidades básicas”, también llamada “enfoque agropolitano”, donde sugieren aumentar la auto-determinación regional y hacer un cierre espacial selectivo a las empresas transnacionales para crear una sociedad agropolitana nueva y regiones organizadas territorialmente (y no en forma funcional). El Estado aquí es un instrumento esencial que opera como fuerza opositora al poder meso-económico de las empresas transnacionales.

El enfoque “de abajo hacia arriba” constituye el soporte teórico del desarrollo local, presentado y explicado principalmente por Antonio Vázquez Barquero, Andrés Solari, Iván Finot, Antonio Elizalde, Francisco Alburquerque, José Arocena, Sergio Boisier e Iván Silva. El desarrollo local obedece a una visión territorial –y no funcional– de los procesos de crecimiento económico, social y político, tal como explica Stöhr, Friedman y Weaver. Esta visión del desarrollo parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de objetos, actividades y procesos, sino un espacio para la transformación social (Vázquez, 2000: 35).

2.3.1. *Desarrollo local: orientaciones generales*

Las economías de las regiones, siguiendo con el enfoque “de abajo hacia arriba”, pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en su territorio (recursos económicos, políticos y sociales), siendo la comunidad local la rectora de este proceso. Así, las unidades económicas, las organizaciones sociales, las instituciones y la propia ciudadanía local tienen un papel sustancial en la búsqueda de su propio desarrollo. El desarrollo local es una aproximación al desarrollo “desde abajo” (Stöhr, 1981 y 1985)^{17,18}

Sin embargo, el desarrollo local no sólo es desarrollo endógeno. Muchas iniciativas de desarrollo local se basan también en el aprovechamiento del dinamismo exógeno. Lo crucial es saber endogeneizar las oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decida localmente. El desarrollo local parte de un enfoque territorial y “de abajo hacia arriba”, pero debe buscar además intervenciones de todos los niveles de decisión del Estado (gobierno estatal y federal) para facilitar el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo. Se precisa, pues, de una coordinación de los diferentes niveles de gobierno y de un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre estos niveles (Albuquerque, 2003: 8).

En el desarrollo local se identifican tres dimensiones que, articuladas, pueden producir las sinergias que lo potencian: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permita usar los factores productivos locales mediante economías de asociación y cooperación; otra social, conformada por un sistema de relaciones culturales, que sirva de base al proceso de desarrollo; y otra política, definida por la aceptación ciudadana de cohabitar en la localidad bajo un cierto sistema institucional (formado por ella misma).

En la dimensión económica del desarrollo local destacan las redes de empresas que configuran al modelo de producción de la localidad. Las redes de empresas, cuando son abiertas y dinámicas, generan relaciones entre los actores locales que fomentan la actividad productiva del territorio en función de las necesidades básicas de la sociedad. Las redes al unirse entre sí con lazos de cooperación, solidaridad, mutualismo, fidelidad y respeto producen efectos positivos en la localidad traducidos en expresiones diversas:¹⁹

17 Citado por Vázquez (2000: 22).

18 Los conceptos de región y localidad no deben considerarse como sinónimos, o decirse que un conjunto de localidades forman una región. Ambos conceptos son categorías de análisis (unidades analíticas) para explicar lo que sucede en un territorio determinado. Aplicar uno u otro depende de la posición que necesite tomar el investigador para alcanzar un objetivo preestablecido. Lo que puede afirmarse es que la región y la localidad tratan de un asunto socio-territorial.

19 Estas redes pueden incluir micro y pequeñas empresas, organizaciones económicas populares, sociedades cooperativas y talleres y negocios informales.

- Reproducción de la vocación productiva.
- Legitimación social de los proyectos empresariales.
- Surgimiento de procesos de aprendizaje y socialización del conocimiento adquirido.
- Valoración moral y ética del trabajo.
- Adopción colectiva de decisiones para reducir riesgos.

En la dimensión social del desarrollo local están los códigos de conducta social (modos de ser, comportarse y relacionarse entre los seres humanos), la identidad con el territorio (afección y apego a un lugar) y la valoración del entorno natural (asignación de valores a la naturaleza). Estos tres aspectos determinan el sistema cultural de la localidad.²⁰ La maduración de este sistema posibilita escoger las mejores soluciones para los problemas que aquejan a la sociedad y su fortaleza logra mantener la cohesión social y la actividad productiva en situaciones de riesgo (Vázquez, 2000; Albuquerque, 1997; Elizalde, 2003).

En la dimensión política del desarrollo local, se detectan aspectos no propiamente económicos, cuya influencia, sin embargo, es sustancial en el crecimiento económico. Se trata de aspectos que pueden generar efectos virtuosos en la localidad cuando se conectan y complementan entre sí, y cuando logran –una vez ya conectados entre ellos mismos– engranarse con los aspectos de la dimensión económica y social del desarrollo local. Solari (2003: 22-27) subraya los siguientes:

- Construcción de ciudadanía local. Es la disposición de convivir y desarrollarse en función de normas formales e informales que garanticen el ejercicio de todas las capacidades y oportunidades de la población de la localidad. Dichas normas, por ende, deben estar en constante fortalecimiento y maduración, sobre todo las formales. La construcción de ciudadanía local también requiere de altos niveles de legitimidad social sobre el ejercicio público, así como de la rendición de cuentas, para producir dinámicas de credibilidad, certidumbre y transparencia en el espacio local.
- Formación de institucionalidad local. Las instituciones locales deben crecer a la par de las demandas de la ciudadanía, desarrollarse en forma de espiral, partiendo de la realidad que se quiere superar. Se trata de un proceso de incorporación permanente de las nuevas formas de interacción social que se presentan en la localidad. Así, la ciudadanía entabla una relación crítica constructiva y constante con sus propias instituciones.

20 Mientras existan seres humanos que convivan en un mismo espacio y bajo un orden social y natural compartido, hay cultura (López, 2001).

- Transformación del quehacer político local. La participación social activa y eficaz contribuye a crear dinámicas ciudadanas locales capaces de dirigir el proceso de desarrollo y de subsumir en esta lógica a las prácticas nocivas de los diferentes niveles de gobierno y de los partidos políticos. En estas dinámicas ciudadanas, se pueden formar fuerzas de concertación (acuerdos, consensos) que superen los diversos obstáculos políticos que impiden el proceso de desarrollo (por ejemplo, la discontinuidad y discrecionalidad de las políticas públicas).

El Estado adquiere una importancia preponderante en cualquiera de las tres dimensiones. Su forma de organización –federal (descentralizada) o unitaria (centralizada)– llega a obstaculizar o potenciar las iniciativas locales. En los Estados unitarios, las estrategias de desarrollo local se ven fuertemente afectadas en sus resultados. Lo obtenido discrepa de lo planeado. Son estrategias diseñadas “de arriba hacia abajo” (crecimiento desequilibrado), que muchas veces no contemplan las necesidades concretas de la localidad.

En los Estados federales, el sistema institucional tiene más posibilidades de aprovechar las potencialidades de desarrollo existentes en el territorio, por sus mecanismos descentralizados de decisión y funcionamiento. En esta forma de organización estatal, las competencias y responsabilidades políticas se distribuyen en diferentes niveles de gobierno, habiendo instancias públicas locales muy cercanas a la ciudadanía y a sus demandas. Los gobiernos municipales (instancias públicas locales), por ejemplo, tienen la capacidad de recoger los impulsos sociales “de abajo hacia arriba”, convirtiéndose en uno de los agentes claves para motivar y expandir las estrategias locales de transformación social. Aumentar su capacidad de gestión para controlar sus propios recursos económicos y fortalecer sus facultades para regular las cuestiones políticas que surjan en la misma localidad, se han traducido en acciones necesarias para impulsar los procesos de desarrollo local. Se trata de dinámicas de descentralización.

2.3.2. Descentralización: conceptualización y tipos

La descentralización, en su noción más general, consiste en la transferencia de competencias de decisión política y/o de responsabilidades de operación administrativa (sin poder de decisión) desde gobiernos federales hacia gobiernos locales o instancias dependientes del mismo gobierno federal. Estas transferencias favorecen técnicamente a los procesos de desarrollo local, pues se genera mayor eficiencia en el manejo de los recursos económicos locales, se reduce la intermediación política-administrativa, se mejora la adecuación de la provisión de servicios públicos atendiendo las particularida-

des de la ciudadanía, se descongestiona la administración pública, se amplía la participación social en la gestión pública y se disminuye la corrupción y el clientelismo político.

Finot (2001: 34-42), mediante una revisión exhaustiva de los tipos de transferencias de competencias entre instancias públicas que plantean Dennis Rondinelli, Eduardo Palma y Dolores Rufián, Sergio Boisier, Christian Von Haldenwang, Tim Campbell y George Silverman, Robert Bennett y el PNUD (véase las clasificaciones que manejan estos autores en el cuadro 5), identifica tres conceptos claves: descentralización, desconcentración y privatización. A la descentralización la define como la transferencia de cualquier forma de decisión política de un organismo a otro (Haldenwang, Rondinelli). A la desconcentración la interpreta como la dispersión territorial de las funciones del gobierno federal (Rondinelli, Boisier, Haldenwang, PNUD), pudiendo haber entonces descentralización sin desconcentración y viceversa. A la privatización la relaciona, en sentido estricto, con el traspaso de producción de servicios públicos de mecanismos político-administrativos a mecanismos de mercado (Haldenwang, Rondinelli).

Cuadro 5
Tipos de descentralización

Autor	Tipos de descentralización
Dennis Rondinelli (1989)	<ul style="list-style-type: none"> - Desconcentración. Redistribuir entre varios niveles del mismo gobierno central (localizados fuera de la capital territorial) el poder de decisión y de responsabilidades administrativas. - Delegación. Transferencia de poder de decisión y de responsabilidades administrativas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central, pero responsable a final de cuentas de éstas (empresas paraestatales). - Devolución. Transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. - Privatización. Transferencia de provisión de bienes y servicios a la competencia económica (empresas privadas) o a agencias públicas (cooperativas, grupos comunitarios, asociaciones no gubernamentales).
Eduardo Palma y Dolores Rufián (1989)	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización. Transferencia de competencias -sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente- a órganos electos. - Delegación. Transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados (estos últimos deben responder al gobierno que les delega competencias). - Desconcentración. Transferencia de competencias de decisión a funcionarios designados, donde el gobierno central tiene poder de revocación.
Sergio Boisier (1990)	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización. Traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios. - Desconcentración. Traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial. - Deslocalización. Traslado de actividades administrativas, sin poder de decisión.
Christian Von Haldenwang (1990)	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización política. Transferencia de competencias a órganos electos representativos en la comunidad local. - Descentralización administrativa. Traspaso territorial de funciones públicas a agencias semi-estatales. - Descentralización económica. Traslado de competencias decisorias al mercado.

Continuación Cuadro 5

Autor	Tipos de descentralización
Tim Campbell y George Silverman (1991 y 1992)	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización de decisión y ejecución de competencias (Opción Pública Local). La mayor eficiencia en la gestión pública se genera cuando la asignación de los ingresos de los gobiernos locales, que provienen en su mayoría de los contribuyentes, es definida colectivamente por la misma localidad. - Descentralización de ejecución (no decisión) de competencias (Principal-Agente). La mayor eficiencia en la gestión pública se genera si el gobierno central define las prioridades y el gobierno local las ejecuta.
Robert Bennett (1994)	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización entre diferentes niveles de gobierno. - Descentralización entre gobiernos, mercados, cuasi-mercados (la demanda del servicio público es definida políticamente pero su oferta se genera a través del mercado) y organizaciones no gubernamentales.
PNUD (1993)	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización horizontal. Transferencia de competencias entre agencias de un mismo nivel de gobierno. - Descentralización vertical. <ul style="list-style-type: none"> • Desconcentración de competencias a niveles inferiores de la administración. • Delegación de competencias a gobiernos locales. • Devolución de competencias a gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia con base en Finot (2001).

Los conceptos de descentralización, desconcentración y privatización coinciden también con los tipos de transferencias que distinguió Haldenwang: descentralización con descentralización política, desconcentración con descentralización administrativa y privatización con descentralización económica. Finot (2001: 40) acepta esta clasificación para analizar las dinámicas de descentralización en los procesos de desarrollo local y agrega que la descentralización de competencias administrativas hacia gobiernos locales no implica necesariamente que sean decididas por ellos, a pesar de su autonomía política. Por tanto, las actividades que realizan los gobiernos locales son resultado de decisiones propias (descentralización política) y de decisiones federales (descentralización administrativa).

En suma, la descentralización política corresponde a la transferencia de decisiones políticas sobre provisión de servicios públicos desde gobiernos federales hacia gobiernos locales; la descentralización administrativa hace referencia a la transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión de bienes públicos desde gobiernos federales hacia gobiernos locales y/o instancias territoriales federales; y la descentralización económica corresponde a la transferencia de decisiones o mecanismos de operación sobre la producción de servicios públicos desde gobiernos federales o locales hacia empresas mercantiles.