

## **Ensayo sobre un diálogo entre el enfoque del Desarrollo Territorial y el Desarrollo Humano Local.**

**Pablo Costamagna.** Seminario internacional sobre Desarrollo Humano Local (DHL). Avanzando en un marco de estrategias de transformación desde el territorio. Hegoa. Universidad del País Vasco. Noviembre 2013

Estas líneas tienen el objetivo de plantear ejes de aproximación, diferencias y desafíos conjuntos que tienen el Desarrollo Humano Local y el Desarrollo Territorial de manera de aportar insumos al debate planteado por el Seminario sobre Desarrollo Humano Local: “Avanzando en un marco de estrategias de transformación desde el territorio”.

En este sentido, es importante aclarar que, los contenidos no constituyen modelos cerrados sino que se tratan de elementos conceptuales para la reflexión y el análisis que permiten continuar el debate sobre el desarrollo, tan necesario para los momentos que vivimos.

### **Elementos del desarrollo territorial**

El punto de partida son elementos que identifican en América Latina al enfoque del Desarrollo Territorial<sup>1</sup> cuyos orígenes tienen influencias de distintos autores y teorías: los Distritos Industriales, la industrialización difusa y Giacomo Becattini; Michael J. Piore y Charles F. Sabel y las crisis de los modelos industriales junto con la nueva organización productiva y territorial; la CEPAL Comisión Económica para América Latina, la difusión de la innovación y el progreso técnico junto con la necesidad de crear entornos innovadores; más especialistas como Francisco Albuquerque, José Arocena, Sergio Boisier, Oscar Madoery y otros a los cuales le sumamos una praxis realizada en las dos últimas décadas en algunos territorios de esa extensa y heterogénea Región. Esto último no es menor, el desarrollo territorial se potencia en América Latina como un diálogo entre la reflexión y la acción, entre la teoría y la práctica y tiene, por lo tanto, una clara vocación de implementación de acciones concretas.

La interacción de estas influencias más la visión multidisciplinar de los últimos años va dando origen a nuevos elementos que se suman al componente productivo cuyo peso inicial era determinante. Así se configura una mirada compleja en que se visualizan claramente los flujos entre lo urbano, lo medio ambiental, lo social, lo económico, se intenta poner a la gente en el centro, importa la política, la participación de los actores y en ese recorrido también es importante la manera de hacer las cosas y las capacidades necesarias para gestionarlo

Llegar a esta mirada compleja llevo un recorrido; las pymes, sus redes y las cadenas, las organizaciones de apoyo a la producción, sus articulaciones para la construcción de entramados productivos con fortalecimiento de las características sociales, institucionales y culturales de los diferentes territorios, a decir de Francisco Albuquerque “la identificación de agrupamientos sectoriales de empresas en los territorios, la formación de redes y la cooperación entre empresas, así como la búsqueda de *economías de variedad* basadas en la

---

<sup>1</sup> Es necesario aclarar que todavía no total consensos sobre la definición, en algunos ámbitos se continúa hablando de Desarrollo Económico Territorial y en otros la expresión Desarrollo Territorial viene con mayores influencias del ordenamiento territorial.

calidad y la diferenciación productivas, el eficiente funcionamiento del mercado de trabajo local, o la creación de sistemas territoriales de innovación son, entre otros, aspectos fundamentales de esta *política de desarrollo territorial (o local)*, la cual concede una importancia decisiva a la incorporación de innovaciones, la cooperación empresarial, el desarrollo de competencias o capacidades laborales, empresariales y territoriales, la gestión empresarial y tecnológica, y la formación de los recursos humanos según los requerimientos de los diferentes perfiles productivos territoriales”<sup>2</sup>.

El salto a lo sistémico y multidisciplinar mencionado anteriormente como una mirada compleja fue creando flujos con y entre la Economía Social y viceversa, con la infraestructura para el desarrollo, el ordenamiento territorial y las políticas sociales junto con la identidad y la cultura como base del cambio. Pero, el Desarrollo Territorial, es también una mirada de la construcción social y de los actores, en principio gobiernos locales, empresas, universidades, entidades de educación y asesoramiento técnico para avanzar hacia el conjunto de los actores de la sociedad y al debate sobre la gobernanza multinivel. El desarrollo territorial observa a los actores, plantea movilización, participación en el marco de procesos políticos donde existen disputas y conflictos bajo una idea de territorio no como espacio geográfico sino como lugar de vida, de relaciones, de cultura donde está la gente y sus problemas, en síntesis “el territorio como el resultado de un proceso de construcción social que, desde una base identitaria y de valores, articula factores y relaciones que marcan su futuro”.

En este último punto, donde aparecen “los problemas”, hay un mensaje para las estrategias de intervención, ya que la complejidad nos anima a buscar soluciones desde múltiples perspectivas evitando quedar atrapados en los diversos campos disciplinares.

Asimismo, el DT exige una profunda heterogeneidad en las lecturas de los procesos porque las mismas son contextuales, porque existen, en cada uno de los lugares, elementos que lo diferencian, lo hacen particular y donde se aplica la tan mentada frase de “no hay recetas”.

### **Aspectos comunes con el DHL<sup>3</sup>.**

En este ensayo se subrayan básicamente dos aspectos comunes entre el DT y el DHL, la aproximación a las capacidades colectivas y la formación como recurso estratégico.

En la aproximación DT, durante los primeros años de acciones, un elemento central para producir el cambio en temas de: pymes, innovación, emprendimientos sociales o la misma reforma del sector público fue la generación de nuevas competencias o la formación de capacidades aunque bajo un concepto menos amplio al actual que utiliza el DHL, son elementos ligados a los procesos formativos formales o informales pero muestran por donde

---

<sup>2</sup> Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial. Francisco Alburquerque. ConectaDEL 2013. [www.conectadel.org](http://www.conectadel.org)

<sup>3</sup> Nueva definición de DH, según Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2010: “El desarrollo humano supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo.” Pag 11, en Marco Teórico y Metodológico del DHL (Versión breve del documento provisional), julio 2013. Alfonso Dubois

pasaban algunas preocupaciones de la política desde los espacios locales. Al principio, las mismas fueron encaradas en términos más individuales para pasar luego a visualizar que necesidades tenían las redes o a las cadenas.

En el recorrido, aparecen también las competencias para la gestión del desarrollo territorial (algunos ahora la llaman competencias para la innovación social): negociación, diálogo, consensos atadas a la reflexión de los temas organizaciones/institucionales, los entornos o dicho de otra manera a los nuevos roles de las organizaciones locales y a una nueva gobernanza del territorio.

Esto último, Costamagna y Ferraro,<sup>4</sup> lo trabajaron en un período amplio que comienza fines de los noventa desde la oficina de la CEPAL Buenos Aires con una estrategia/metodología para fortalecer la articulación en distintos entornos territoriales; los objetivos eran realizar “un aporte al conocimiento del funcionamiento del entramado institucional desde la perspectiva de mayor participación de éste en la generación de un más adecuado ambiente de desarrollo y en la posibilidad de actuación en el diseño de una estrategia de conjunto de la sociedad”<sup>5</sup>. Asimismo, se planteaba la implementación como un proceso de reflexión-acción ya que se desarrollaba con participación de los actores y no como una investigación de gabinete.

Las conclusiones sobre varias experiencias analizadas mostraban que algunas de las problemáticas de los procesos de desarrollo en diversos espacios locales estaban dadas por: ausencia o debilidad en las miradas estratégicas, la coordinación de acciones, la circulación de la información (hoy gestión del conocimiento) y la generación de confianza, entre otras. También quedaba claro que los sistemas institucionales no cooperaban hacia adentro y no se encuentran fácilmente personas que supiesen gestionar este escenario. La preocupación era como trabajar para el fortalecimiento institucional en sentido amplio. No había un lenguaje similar con el DHL pero si preocupaciones compartidas, en este caso rescatando el eje institucional como preponderante que podemos vincular también con el Desarrollo de Capacidades funcionales transversales<sup>6</sup>.

Tampoco se definían claramente que significaban las capacidades colectivas pero este proceso permitió pasar claramente de observar al individuo (empresa en los inicios) o al grupo a observar el funcionamiento del territorio, sus flujos e interacciones. Se pasaba de invertir, pensar o actuar en las competencias individuales a hacerlo en las grupales y las territoriales; aparece *el desafío de la combinación entre lo individual, lo grupal, lo territorial y sus interrelaciones*.

---

<sup>4</sup> La base son los Documentos de CEPAL sobre la articulación institucional en Mar Del Plata, Rafaela de Carlo Ferraro y Pablo Costamagna. Este análisis fue luego aplicado a otros territorios como Tandil, La Matanza, San Justo San Javier en Argentina, entre otras y luego convertida en formato de trabajo práctico para diversas formaciones

<sup>5</sup> Desarrollo Económico Local y Rol de las Instituciones de Apoyo al Sector Productivo. Pablo Costamagna. Jornadas del 12 al 16 de Noviembre del 2001 en Santiago de Chile. Proyecto Regional Gobierno y Fundación Friedrich Ebert

<sup>6</sup> El PNUD las denomina *Capacidades funcionales transversales que son relevantes en los diferentes niveles y que no se relacionan con ningún sector o tema en particular. Son las capacidades de manejo necesarias para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos*

Hay coincidencias en esta aproximación al DT con el proceso de análisis de *Dubois, Guridi, Lopez Belloso en Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica. (2011) Universidad del País Vasco que citan a FUKUDA, LOPES y MALIK (2002a)* y que ayudan a entender la preocupación que subyace en el planteamiento de las capacidades colectivas. Destacaban que los países tienen que transformarse por ellos mismos, para lo que necesitan desarrollar diferentes capacidades. Esto no se hace como un mero agregado de individuos; la capacidad nacional no es la suma de las capacidades individuales. Es un concepto mucho más rico y complejo que teje las fortalezas individuales en un tejido mucho más fuerte y resistente. Si los países y las sociedades necesitan desarrollar las capacidades deberán hacer algo más que expandir las habilidades humanas individuales. También tendrán que crear las oportunidades y los incentivos para la gente para usar y expandir esas habilidades. El desarrollo de las capacidades tiene en cuenta no sólo aquellas individuales sino también las existentes entre personas, en las instituciones y las redes que crean (FUKUDA, LOPES y MALIK, 2002b: 9).

Entonces, sin dudas, la formación es un recurso estratégico pero no cualquier formación sino aquella que es una acción vinculada a un proyecto territorial en el que las actividades de capacitación de recursos humanos deben basarse fundamentalmente en las necesidades y demandas existentes en el territorio”<sup>7</sup> donde es necesario darle lugar a la capacidad de gestión. En este sentido otro “de los desafíos parece ser la formación de agentes. A decir de Patrizio Bianchi, se trata de un cuerpo de agentes ejecutores que operen en las administraciones locales, pero también en las asociaciones empresariales, en las universidades, en los centros de investigación y en las organizaciones internacionales. La formación de este cuerpo de agentes es uno de los factores cruciales para el éxito de la política de desarrollo territorial”<sup>8</sup>.

*Se coincide en las capacidades colectivas y la inclusión de la mirada de sistema y sus flujos donde se rescata, por ejemplo, las acciones conjuntas como el resultado del aumento de la densidad y de la calidad de sus relaciones en pos de una mirada compartida siendo esta una capacidad base de la estrategia entendiendo que hay un nuevo nivel agregado que lo da el territorio ya que el mismo tiene de vida propia.*

### **Los desafíos compartidos**

Uno de los desafíos es estudiar interrelaciones del sistema para poder dar pistas de análisis e intervenciones en el territorio sin pretender abarcar el todo. Un punto de partida, entonces, son la formación y las capacidades colectivas y el siguiente marco analítico pretende contribuir a este reto incorporando el proceso político y la interacción entre los procesos políticos y los de formación<sup>9</sup>. La idea es ayudar a responder preguntas como: ¿De qué manera observar más concretamente los procesos en marcha? ¿Con que marcos analíticos y que políticas se pueden implementar? Con que actores y con qué tiempos?

---

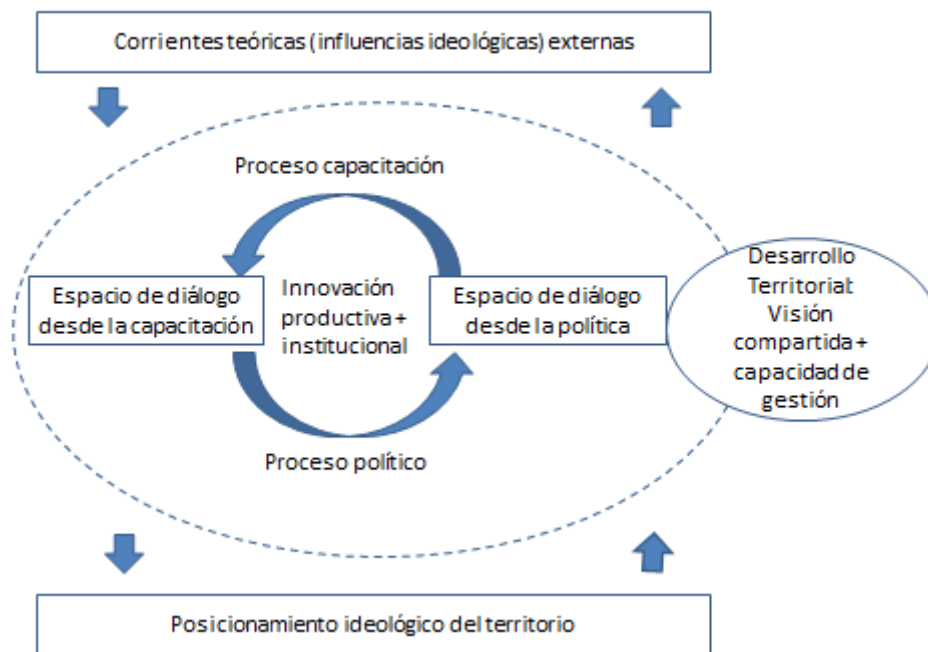
<sup>7</sup> Albuquerque, Francisco; Costamagna, Pablo y Ferraro, Carlo. “Desarrollo económico local, descentralización y democracia”. UNSAM. 2008.

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> Tesis doctoral en proceso. Pablo Costamagna. Universidad del País Vasco. Estudios sobre Desarrollo Hegoa

Asimismo, cabe aclarar que, estamos frente a procesos con actores que tienen determinadas formas de pensar y que generan caminos como resultados del juego de intereses y visiones compartidas o no compartidas y también de la existencia de determinadas capacidades colectivas. En este escenario quien haga las acciones, la forma de hacerlas serán también determinantes.

Frente a este planteo el modelo analítico propuesto para reflexionar es:



La descripción de los elementos que lo componen:

*Las corrientes teóricas externas* del desarrollo territorial son definiciones, ideas, marcos conceptuales y prácticas en el ámbito del Desarrollo con énfasis en el desarrollo Territorial que se producen en el mundo y que tienen impacto en el territorio. Aunque posteriormente se define el posicionamiento ideológico del territorio, es necesario señalar que también las corrientes teóricas externas llevan implícito su propio posicionamiento ideológico, definido como un conjunto de ideas fundamentales que tienden a conservar o a transformar el sistema social, económico, político o cultural existente.

*El posicionamiento ideológico del territorio* es el conjunto de ideas que caracterizan a un territorio resultante de la combinación de sus valores, su cultura, los liderazgos sociales dentro del esquema democrático y su relación con otros factores de poder. Se encuentran los niveles de articulación y organización social, hábitos de convivencia social, asunción de riesgos y actitud emprendedora local, actitud ante las innovaciones y apego a las tradiciones, valoración moral y ética ante el trabajo, valoración del medio ambiente y la existencia de líderes y élites culturales, económicas y políticas. Es la base desde la que se interpretan las corrientes teóricas externas y la tendencia a conservar y transformar el sistema social, económico, político o cultural.

*El desarrollo territorial* es el proceso de acumulación de capacidades para la mejora de la calidad de vida de un territorio que se materializa en una visión compartida y la capacidad de gestión (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008) siendo un enfoque que impulsa la participación de los diferentes actores territoriales en procesos políticos incorporando la mirada sobre lo endógeno.

*Los procesos de formación para el desarrollo territorial* son la combinación de la formación, el debate sobre los valores, la creación de espacios de coordinación y de aprendizaje y la construcción de lenguajes compartidos en un territorio. No se trata de una sumatoria de estos elementos, sino de un complejo proceso en el que estos elementos y sus conexiones son pensados para la construcción de capacidades como un proceso interactivo de la reflexión con la práctica. Esto es una combinación de influencias de Freire donde se plantea no dicotomizar la teoría con la acción y los propios impactos de la gestión de los territorios.

*El proceso político del desarrollo territorial:* es la combinación del diálogo, las alianzas y la construcción de visiones que responde a los desafíos del territorio dentro de un juego de poder de los actores de dicho territorio y su posicionamiento ideológico. Desde una visión más estructuralista esto también se relaciona con los liderazgos y la articulación de lo público y lo privado.

*La innovación productiva e institucional* son las innovaciones al interno de las organizaciones productivas (de productos, de procesos, de gestión) y también las innovaciones institucionales para el fortalecimiento del entorno.

Espacio de dialogo desde la formación y la política: son lugares de encuentros formales e informales que actúan como nexo del proceso de construcciones compartidas. No son, lugares para simples cambios de ideas o para depositar conocimientos sino, como plantea Freire, son espacios con compromisos de fortalecer capacidades para el cambio desde la praxis.

*Las Interacciones en el modelo analítico, la Interacción entre el proceso educativo y el político:* son las conexiones entre lo político que gestiona el cambio y el proceso educativo que le da el sustento para hacerlo. Esta interacción necesita de los espacios de diálogo. Posiblemente lo más difícil de observar sean estos diálogos propositivo o esta relación entre formación y proceso político. Es un diálogo también entre la teoría y la práctica del desarrollo que plantea entender el papel conjunto de la formación en el desarrollo territorial y el rol de la política. A partir de esto último, se incorporan flujos en el proceso.

Ahora se necesita hacer visible la gente que es quien tracciona los flujos y darle sustento a la idea del facilitador, la experiencia práctica indica que esto es de vital importancia

En este sentido, Paulo Freire es preciso indicando que estructuralmente hay un proceso educativo que permite potenciar o no el camino planteado, que es necesario visibilizar como el educador y el político sean capaces de conocer las condiciones estructurales en que el pensamiento y el lenguaje del pueblo se constituyen dialécticamente (Freire, 1992). Para esto

son importantes los diálogos tal cual lo presenta este autor brasilero: el nexo de unión entre la “educación, formación, capacitación, desarrollo de competencias” y nosotros agregamos el desarrollo territorial y la necesidad de producir los cambios.

Con este marco un nuevo planteo desde la praxis es trabajar el territorio desde, entre otras estrategias, un enfoque pedagógico. Es necesario reforzar la forma de relacionarnos dentro de los territorios, de cogenerar conocimientos, de montar distintos espacios de formación formales e informales, de desarrollar capacidades donde el pensamiento colectivo pueda ser quien genere los cambios necesarios para el proceso de Desarrollo vinculados a los procesos políticos de la democracia local.

### **Bibliografía**

Alburquerque F. Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial.. Conecta DEL 2013. [www.conectadel.org](http://www.conectadel.org).

Alburquerque, Francisco; Costamagna, Pablo y Ferraro, Carlo. “Desarrollo económico local, descentralización y democracia”. UNSAM. 2008

Costamagna P. Desarrollo Económico Local y Rol de las Instituciones de Apoyo al Sector Productivo.. Jornadas del 12 al 16 de Noviembre del 2001 en Santiago de Chile. Proyecto Regional Gobierno y Fundación Friedrich Ebert

Ferraro C, Costamagna P. Entorno Institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela. Oficina CEPAL Buenos Aires (2000)

Ferraro C; Costamagna P. Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción en Mar del Plata. Serie Estudios y Perspectivas. Oficina CEPAL Buenos Aires (2002)

Dubois, Guridi, Lopez Belloso en Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica. (2011) Universidad del País Vasco, Hegoa

Freire, P. Pedagogia del oprimido. 1992