

EL DESARROLLO LOCAL Y SUS VÍNCULOS CON LA INCLUSIÓN LA COHESIÓN Y LA EQUIDAD

Enrique Gallicchio. Asesor Técnico Principal CTA, PNUD Uruguay

1. Introducción

Se presenta una discusión conceptual sobre los conceptos de cohesión, equidad e inclusión social en una perspectiva de desarrollo local. La principal hipótesis del trabajo es que los conceptos representan abordajes interesantes y pertinentes que superan los tradicionales programas y políticas de “combate a la pobreza”, dadas sus implicaciones en términos de procesos, multidimensionalidad y gobernanza multinivel. También se plantea que el abordaje del desarrollo local es pertinente para trabajar y obtener resultados concretos en esta lógica. Asimismo, el documento pretende presentar algunas similitudes y diferencias entre los abordajes europeos y latinoamericanos respecto a estas temáticas, para finalizar con algunas reflexiones acerca del rol que pueden tener las Agencias de Desarrollo Territorial, desde la experiencia del Programa ART-GOLD del PNUD.

Como es evidente, los tres temas identificados –cohesión, equidad, inclusión- no representan lo mismo, y muchas veces pueden dar lugar a numerosos equívocos. Más aun cuando lo vinculamos a la perspectiva del desarrollo local, y a la gobernanza multinivel. Son asimismo temas que tienen implicancias y significados diferentes sea que se tome en la perspectiva europea, la latinoamericana o de otros continentes.

Un indicador de esta situación han sido los debates en las diversas Cumbres Iberoamericanas, donde Europa priorizaba los enfoques vinculados a la cohesión social y desde América Latina se enfatizaba en la perspectiva de la inclusión social, dada su diversidad y los problemas vinculados a la equidad y la exclusión. En este plano, inclusión referiría más a la remoción de barreras para una plena participación de los grupos y las personas en una sociedad, mientras cohesión se referiría más a una convergencia de valores, experiencias e intereses a partir de caracteres nacionales o comunes¹.

Otro factor importante a considerar es el que refiere no solo a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión, cohesión social o equidad en la sociedad, sino también a cómo estos influyen y moldean las percepciones y conductas de las personas ante una sociedad o comunidad en particular. Aun así, las diferencias de contexto importan pero las interrelaciones son tan evidentes que resulta difícil separar los dos abordajes, más aun en una perspectiva de desarrollo local y en un escenario de crisis económica que afecta a buena parte de los países.

Organismos internacionales, personas relevantes del ámbito político, académico o de la investigación coinciden en identificar como problema central de estos tiempos el aumento de la pobreza, de la desigualdad y de la exclusión persistentes en el mundo. La preocupación ha ido aumentando en la medida en que las reformas de las últimas décadas, las políticas económicas y los ajustes llevados a cabo no han dado los resultados esperados. No se ha logrado, a escala mundial -y en no pocos casos a escala local- alcanzar un mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la población. Por el contrario, la pobreza y la exclusión persisten y la desigualdad entre países y en su interior, amenazan las posibilidades de un desarrollo humano sostenible.

Esta preocupación tuvo su expresión en las distintas cumbres internacionales de desarrollo social que tuvieron su punto culminante en la Cumbre de Desarrollo del Milenio de 2000, en la cual 189 Estados agrupados en la Organización de las Naciones Unidas, adoptaron los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No debe extrañarnos esta resolución. El curso del desarrollo seguido durante la mayor parte del siglo XX, especialmente en los países menos avanzados, ha dejado varias lecciones: aunque el crecimiento económico es importante no garantiza por sí solo que sus frutos se repartan en forma equitativa al conjunto de las poblaciones. El desarrollo técnico ha beneficiado

¹ *Bridging the common divide: the importance of both “cohesion” and “inclusion”*. Marc McDonald y Carsten Quell, Metropolis, Canada, s/f.

principalmente a quienes ya contaban con una base de desarrollo avanzada; los recursos naturales se han visto seriamente afectados y ha aumentado el desequilibrio ecológico; se ha producido una cantidad cada vez mayor de los mismos bienes, lo cual ha saturado los mercados e impedido la venta de los productos; se ha subordinado la atención de los problemas sociales al cumplimiento de metas macroeconómicas y fiscales, se ha acentuado el proceso de concentración de la riqueza en manos de pocas personas, el acceso a los recursos financieros sigue siendo una barrera para las personas más pobres, y, no se han generado nuevas ocupaciones de calidad, de forma que el empleo precario, el trabajo temporal y el trabajo informal, son una realidad diaria de nuestras sociedades. Unos pocos datos bastan para ilustrar la situación: según el informe del Banco Mundial,⁶ desde la década de los noventa la pobreza se redujo muy levemente en América Central (de 30% a 29%), aumentó en la Comunidad Andina (25% a 31%) y se redujo en la zona del Cono Sur (24% a 19%); con excepción del África Subsahariana. América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad de ingresos: el 10% más rico de la población recibe 48% de los ingresos totales, mientras el 10% más pobre solo recibe 1,6%.

A pesar de los importantes esfuerzos en materia de recursos y programas sociales, la pobreza y la inequidad no ceden a la velocidad esperada. En el caso de países con conflicto armado, la situación se torna aún más compleja amenazando no solo la gobernabilidad y las libertades democráticas, sino poniendo en riesgo la vida de importantes sectores de la población que sufren la vulneración de sus derechos y se ven abocados al desplazamiento forzado, generalmente del campo a la ciudad, engrosando los cordones de miseria en las ciudades y poblaciones más importantes.

Este breve panorama reitera la pertinencia de mantener la lucha contra la pobreza y la exclusión en un primer lugar en las agendas de trabajo, lo cual requiere de una reflexión en torno del concepto mismo de pobreza, de la identificación de las principales barreras a la inclusión y de la pertinencia de las políticas que se han seguido para enfrentar esta situación, teniendo en consideración la diversidad de género y etnia, con el fin de responder de manera pertinente a las características de los diferentes grupos poblacionales, así como de los territorios de procedencia y las posibilidades que les ofrecen los lugares de asentamiento.

El protagonismo cada vez mayor de los gobiernos locales constituye una de las consecuencias y una de las paradojas más importantes de la globalización. Es donde la humanidad tiene mayores oportunidades para desarrollarse; es donde existe mayor posibilidad de innovación, de creatividad, de cultura, de oportunidades de negocios, de protección social y de seguridad y, al mismo tiempo es donde se producen las mayores desigualdades.

En el análisis del progreso social de las últimas décadas se encuentran numerosos ejemplos que demuestran que la eficacia económica, entendida como la evolución positiva de la economía y crecimiento sostenido, así como un correcto funcionamiento de los mercados en escenarios que vayan más allá del corto plazo... no es posible sin estabilidad social, concluyendo, con que NO puede haber eficacia económica SIN eficacia social y viceversa.

Tal como se ha señalado, el desarrollo local concebido como estrategia de desarrollo es un instrumento útil para trabajar, en un contexto de gobernanza multinivel, esta temática. Las hipótesis del trabajo en este plano son tres:

- a) El desarrollo local es una estrategia política de cambio. No estamos hablando de un nuevo paradigma o de una metodología, ni tampoco de un marco de análisis académico, por el contrario su verdadera potencialidad esta en lo planteado anteriormente. Por ello, estamos hablando de un instrumento mucho más socio-político que "técnico" en el sentido más estricto.
- b) Dado lo anterior y la experiencia en América Latina, es necesario dar la discusión en el campo del debate: territorialización de las políticas vs políticas territoriales. Aquí hay dos puntos a considerar, por una parte su incidencia en todo el ciclo de políticas públicas locales (puesta en agenda, diseño, formulación, implementación, evaluación y monitoreo), y es de cambio por lo que significa sostener la **"soberanía del territorio"** en las estrategias de articulación de las mismas.
- c) Finalmente, que el campo para profundizar la generación de políticas territoriales (razón de ser de una estrategia política), es actuar en: gobernanza multinivel (nacional, regional, local), el desarrollo económico, el empleo y el capital social.

2. La perspectiva de la cohesión y la inclusión social

Desde una perspectiva sociológica la cohesión social ha sido definida en función del grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de la pertenencia a un proyecto o situación común. Como es notorio, esta definición se ubica mucho más en la esfera de las percepciones individuales o grupales que en los mecanismos o políticas de cohesión.

La integración social puede ser entendida como el proceso dinámico y causado por múltiples factores que posibilita a las personas participar de los niveles de bienestar alcanzado en un determinado país. Parece más relevante desde esta óptica, manejarse con la perspectiva de la exclusión-inclusión social. Esta forma de verlo, más abarcativa que las de la pobreza o aun las de la cohesión, si bien no las sustituye, incorpora una visión claramente multidimensional, y sobre todo, una visión dinámica donde, durante determinados momentos y en algunas dimensiones se puede estar excluido y en otras no. Asimismo, ofrece una perspectiva no ya de arriba-abajo o de dominantes-dominados y dominadas, sino justamente de quienes están dentro o fuera, en base a una variedad de dimensiones.

De manera que, sea en una perspectiva o en otras, estamos hablando de carencias tanto en el plano de lo económico como en el plano simbólico, incorporando elementos de participación política y ciudadana.

Las categorías planteadas tienen como común denominador hacer referencia a una ruptura de los enfoques convencionales y asistenciales de “combate a la pobreza” por otros que contemplan a la vez la diversidad y la universalidad. Estamos hablando entonces de acciones y políticas que trabajen en las dimensiones económicas, sociales, culturales e identitarias. Algunas de las definiciones operativas más recientes tienen como denominador común el diseño de estrategias y programas públicos que aseguren a toda la ciudadanía el bienestar material en un marco de “calidad social”.

En este plano, algunos planteos recientes² refieren a seis dimensiones básicas de la cohesión social, tales como **Inclusión, Igualdad, Legitimidad, Participación, Reconocimiento y Pertenencia**. Si las dos primeras dimensiones

² Las políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina en un contexto de crisis internacional. Documento de base del Programa URBAL III. Víctor Godínez, 2010.

refieren a la dimensión económica, las dos siguientes a la política y las dos restantes a la socio-cultural.

Como se ha señalado, la creación de un clima favorable a estas políticas refiere concretamente a los aspectos señalados anteriormente, destacando la importancia del entorno nacional y el contenido de las agendas locales, en una lógica tanto de territorialización de políticas como de políticas territoriales.

Diversos trabajos identifican algunas áreas claves para trabajar en términos de cohesión:

- I) El desarrollo económico local y el empleo.
- II) El acceso a los servicios públicos fundamentales.
- III) La construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía.
- IV) La cohesión territorial.

Finalmente, es de destacar también los esfuerzos de la CEPAL en términos de ubicar la discusión en términos de equidad, o de “brechas por cerrar”, en particular en el caso de América Latina, donde promueve “la hora de la igualdad”.

Se debe destacar también las claras diferencias de base económica y social, de rol del Estado, y de resultados en términos de equidad, entre Europa y América Latina. Sin embargo, como ha señalado recientemente el ex-Presidente boliviano Carlos Mesa³, la crisis e incertidumbre ya no es patrimonio exclusivo de América Latina, y algunas preguntas ahora están en Europa y algunas respuestas en América Latina.

Sin embargo, señala Mesa, en América Latina prosperó la idea de estados poderosos, centralistas, que no lograron generar inclusión, el reconocimiento del otro excluido. La trayectoria de América Latina ha determinado por ejemplo, que ser indígena es ser pobre, de manera que las exclusiones son étnicas, sociales y también de género. Plantea, por tanto, volver más realista el concepto de interculturalidad. Por ejemplo, ¿el otro u otra soy yo o es la persona indígena? ¿Cómo conseguimos reconocimiento mutuo sin pretender “inclusiones” a otras culturas, identidades, modelos económicos y sociales?

³ Carlos Mesa. Conferencia inaugural de URBSocial. Sitges, Octubre de 2010..

En este plano señala que la descentralización en América Latina no es cuestión de elección, afirma que “no se puede gobernar América Latina sin descentralizar”. Pero, ¿cómo hacerlo sin que el Estado central se sienta amenazado? Señala algunas acciones a su juicio indispensables para avanzar en esta dirección:

- a) Redefinir las competencias. Los sistemas de redistribución de la riqueza no dependen solo de los Estados Nacionales sino de Estados en sentido amplio, considerando obviamente a los Gobiernos Territoriales.
- b) No basta con políticas de inclusión sino también políticas de redistribución.
- c) Cambiar el modelo de transferencias condicionadas a un modelo de inversión social coordinada entre los gobiernos nacionales y territoriales.
- d) Mayor autonomía de los gobiernos territoriales en las relaciones internacionales, sin eludir las responsabilidades nacionales.
- e) Dar cuenta de los nuevos desafíos como cambio climático, migraciones o seguridad.

En suma, la lucha contra la pobreza y en pos de la inclusión es también la incorporación de estos temas. Es, en suma, la lucha por el buen vivir o vivir mejor, buscando respuestas integrales y desde una multiplicidad de agentes.

La lucha por la cohesión y la inclusión social es, al decir de Claudia Serrano (ex-Ministra de Trabajo de Chile), tanto un medio como un fin, donde importan los objetivos pero también los instrumentos, el cómo llegar. Para ello, afirma, es necesario un claro y sostenido pacto social con instrumentos de política. La misma autora incorpora para el caso de América Latina otros temas a los señalados anteriormente, tales como la rediscusión de la tenencia de la tierra, el vínculo con mercados dinámicos, un mayor grado de diversificación, y la innovación.

3. El desarrollo local como estrategia pertinente

Los desafíos anteriormente descritos implican nuevas estrategias y abordajes, de desarrollo humano, multidimensionales, incluyentes, y que den cuenta de uno de los principales temas a resolver, que es el de la cohesión social. Para ello, el desarrollo local aparece como una estrategia pertinente.

3.1 ¿Territorialización de políticas o políticas territoriales?

El desarrollo local sigue “de moda” en América Latina y en Europa. Son cada vez más frecuentes las voluntades políticas acompañadas de recursos para la ejecución de las políticas en el territorio. Sin embargo, bajo las apelaciones al desarrollo local, con reales muestras de voluntad política descentralizada y con recursos puestos a disposición, muchas veces se esconde el debate de si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores y actoras locales). Se trata de un dilema para todos los actores y actoras, desde los partidos políticos, agentes sociales, el sector privado, las agencias multilaterales, que se plantean diversas soluciones en las cuales el desarrollo local, la descentralización y la participación son un común denominador. Si bien hay diferencias sustantivas entre Europa y América Latina en relación al desarrollo local, o entre países en cada continente, entendemos que los desafíos son similares, y hacen a la gobernanza multinivel y a los demás aspectos que se reseñan a continuación.

El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de situación y como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional, regional y territorial, que precisamente se sustenta en las políticas nacionales y la autonomía local como parte de un mismo arreglo institucional.

El problema, aparece, por tanto, no en el nivel de la voluntad política o de los recursos, sino de la lógica con la que se actúa. El principal desafío es, entonces, la creación de plataformas territoriales para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro.

El contexto, por supuesto, es de articulación de políticas nacionales y territoriales; lo que resulta indiscutible, luego de infinidad de intentos en otra dirección, es que solo pueden ser coordinadas razonablemente desde el territorio. ¿Qué falta para ello? Una lógica de acción diferente, unas capacidades, y sobre todo, la puesta a disposición de recursos para que el territorio genere las articulaciones. No estamos hablando de nuevos recursos, se trata de un uso más eficiente de lo que ya existe.

Es por ello que se analizan a continuación un conjunto de puntos de partida que hacen de nudos críticos de la práctica del desarrollo local, y en el siguiente apartado se pasa revista las tres estrategias básicas para llevar adelante las acciones en esta clave: la gobernanza multinivel, la construcción de capital social y el desarrollo económico local.

3. 2 Los diferentes abordajes del desarrollo local. Hacia la visión integral

Coexisten al menos siete visiones del desarrollo local.

Desarrollo local como el ámbito de territorialización de las políticas

Como se ha dicho, existe hoy día en América Latina un interés muy fuerte y renovado en las políticas de proximidad que toman al territorio como el referente principal. Parten de la base de que el Estado durante muchos años no ha considerado esta dimensión de las políticas, y que es muy relevante que los recursos lleguen a quien verdaderamente los necesitan. Es en ese marco que las líneas centrales de gobierno pasan a tener un renovado interés en lo local y lo territorial, con fuerte voluntad política y recursos puestos a disposición. Esto es novedoso y muy relevante. La pregunta es si estamos ante renovadas experiencias de desarrollo local –entendiendo por tal el rol clave de los actores y actoras del territorio, especialmente gubernamentales- en la articulación de los mismos o ante una territorialización de políticas desde lo central al territorio, que tiene mucho de bueno en términos de focalización de recursos, pero aun necesita un escalón mas en términos de llegar a “políticas territoriales” en el más amplio sentido del término, donde los actores y actoras locales no solo participen de mesas sectoriales sino también de la articulación de los recursos que pasan por el territorio. ¿Como articular salud, educación, trabajo, género, si no es desde las propias estructuras del territorio?

Desarrollo local como participación

La primera de ellas es la visión “participacionista”, fuertemente teñida por la salida de las dictaduras en América Latina y muy asociada con procesos participativos. Para esta concepción, desarrollo local sería todo aquel proceso en el que participen agentes en la discusión de asuntos de un territorio determinado. Aunque el trabajo según esta concepción ha permitido generar ámbitos y acciones de mejora de la calidad de vida, en la mayoría de los casos, la participación se ha transformado en un fin en sí mismo, sin su necesario vínculo con la producción de visiones estratégicas del territorio, o con visiones que trasciendan el pequeño proyecto o el microemprendimiento. En suma, se trata de visiones que se afilian a la matriz de pensamiento que supone que todo es posible desde el territorio, y su déficit se ubica en la posibilidad de salir de lo local visto como localismo y en involucrar agentes que tomen decisiones económicas y políticas, adentro y afuera del territorio en consideración. Sin embargo, los procesos participativos deben contemplar bastante más que el nucleamiento alrededor de mesas de consulta. En líneas generales deben tener en cuenta que a esta altura de los procesos la participación es cada vez más pragmática, y asociada a la obtención de recursos y voluntades políticas para llevar adelante las propuestas generadas por la población.

La visión neoliberal del desarrollo local

Una segunda visión es claramente de carácter neoliberal. La misma ha sido impulsada preferentemente a instancias de los organismos multilaterales de crédito. Los amplísimos procesos de desarrollo local llevados adelante en la década del 90 especialmente en países como Argentina, Perú, Bolivia y casi toda América Central han estado teñidos de una lógica de desarticulación del Estado Nacional y un traslado de competencias, de forma más o menos difusa, a los gobiernos y agentes locales. En este sentido, se financiaron muchísimos microemprendimientos – con el argumento de que la pobreza se combate con emprendedurismo-, agencias de desarrollo local –con el argumento de que es necesario generar una institucionalidad multiactoral-, o procesos de mejora de la gestión municipal –bajo el supuesto de que no había una gestión “moderna” para administrar las nuevas competencias que, por la vía de los hechos, aterrizaban en los municipios. Fueron años en los que, con leyes o sin leyes, de manera más clara o más difusa,

llovieron nuevas competencias al ámbito local, desde un Estado central que dejaba de cumplir acciones en educación, salud, alimentación, infancia o empleo. Toda la “tecnología” del desarrollo local fue aplicada a rajatabla –Argentina fue el caso más paradigmático, con planes estratégicos, mejoras de la gestión municipal, *clusters* y corredores productivos, capacitación, diagnósticos locales–. Lo que falló es que todo se realizó en un contexto donde los recursos aparecían como parte de una estrategia de debilitamiento del Estado central. Asimismo, no se dio prioridad a procesos de verdadera construcción de sociedad, en el sentido de capital social. La descentralización, en su visión más instrumental y menos política operó como agenda de los organismos multilaterales, como un elemento central a todo su accionar.

Desarrollo local como municipalismo.

Una tercera visión asoció el desarrollo local al municipalismo. En el mismo contexto, se hacía necesario fortalecer los municipios en un nuevo rol, como actores de desarrollo y no ya como meros prestadores de servicios. En ese sentido, y asociado a fuertes procesos de descentralización, se generó una visión de que el desarrollo local pasaba por el desarrollo municipal. Si había un buen municipio, necesariamente iba a haber buen desarrollo local. Esta visión falló en el sentido de que no tuvo la suficiente perspectiva como para entender que la nueva gobernanza implica incorporar una multiplicidad de agentes a ámbitos donde se toman decisiones. En general, y en los pocos casos en los que se fue eficaz en mejorar la gestión municipal, nunca se mejoró la gestión social del municipio y su capacidad de interlocución social con otros actores y actoras.

Desarrollo local como desarrollo económico local.

Una tendencia muy fuerte ha visto al desarrollo local exclusivamente en su dimensión económica. El supuesto básico era que el problema de estas sociedades era de carácter económico, y que las sociedades locales carecían del dinamismo necesario para encarar otras fases del desarrollo. En esta concepción, de carácter claramente economicista, se priorizó ante todo el desarrollo de microempresas en una primera fase y los planteos de mejora de la competitividad territorial en una segunda etapa. Su raíz está muy claramente vinculada a la cooperación europea para el desarrollo,

aunque no solamente. En este sentido, y especialmente en América Central, se impulsaron multiplicidad de proyectos de carácter productivo y de institucionalidad para el desarrollo económico local. Si bien como todas las líneas de trabajo han tenido sus puntos altos, en general han fallado en construir un modelo donde los emprendimientos se articulen y generen una lógica de desarrollo local, y no de crecimiento de empresas. La articulación entre esta lógica productivista y una de carácter más social pocas veces ha estado presente. Asimismo, un tema clave en las sociedades latinoamericanas, el del empleo, no ha sido el articulador de estos procesos.

Desarrollo local como ordenamiento territorial.

Más recientemente, también impulsado desde la cooperación europea, se ha generado un accionar de proyectos de ordenamiento territorial como la nueva panacea para el desarrollo local. En general se parte del supuesto de que el territorio no está lo suficientemente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo y, en distintas modalidades, se promueve una estrategia de construcción de una visión estratégica del territorio, que termina pretendiendo promover procesos de desarrollo local mucho más que procesos de ordenamiento del territorio en sentido estricto. Aquí se da un fuerte choque de predominios y lógicas profesionales, que hacen que frecuentemente se observe que bajo el rótulo del ordenamiento territorial se esté dando un salto hacia una predominancia del urbanismo en los procesos de desarrollo local.

Desarrollo Local como forma de análisis social.

Se trata de una visión más “neutra” del desarrollo local, en el sentido que lo ve más como una herramienta de análisis que como un instrumento de cambio social. Es así, que este enfoque lo ubica en una dimensión analítico-metodológica, como herramienta definida por un conjunto de variables e indicadores. Diversos estudios se ubican en esta dimensión, sobre todo a partir de la utilización intensiva de sistemas de información geográficos. Estos estudios adoptan, finalmente, un carácter mucho más descriptivo que de herramientas para la acción.

Resulta claro que hay que avanzar hacia definir con más claridad qué es y qué no es desarrollo local, pero sobre todo, clarificar su sentido. Desde nuestro punto de vista cada visión recoge una necesidad o una dimensión –la participación multiactoral, el fortalecimiento de la gobernabilidad local, la dimensión económica, la construcción de estrategias, la herramienta de análisis–. Pero frecuentemente se falla en un elemento crucial: *el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia socio-política de cambio, que implica **más política que “técnicas”**; **más sociedad que economía**.*

3. 3 Nudos críticos

Cuando decimos que la descentralización y el desarrollo local son estrategias políticas de cambio, estamos hablando de poder, de recursos, de competencias y de cambio. Para que la descentralización y el desarrollo local puedan cumplir ese rol deben superar algunos nudos críticos:

- La integralidad
- La visión de proceso y el reconocimiento a lo hecho
- La articulación
- La visión estratégica
- La participación
- La identidad
- Las diferentes lógicas de acción
- Las competencias y recursos como factor determinante
- El capital social⁴

Integralidad

Se parte de la base de que existen diferentes dimensiones del desarrollo, que deben ser consideradas a la hora de definir acciones y políticas del desarrollo local. Las dimensiones políticas, sociales, económicas, ambientales, culturales, étnicas y de género, entre otras, deben ser consideradas igualmente a la hora de definir las políticas.

Visión de procesos

La descentralización y el desarrollo local deben ser consideradas obras en construcción permanente. Por ello es vital el reconocimiento y la valorización de los procesos existentes, como forma de evitar las refundaciones.

En relación a esta temática, el otro asunto vital es la consideración de los tiempos. En ese plano es largo el debate sobre la velocidad. En nuestro caso optamos por reflejar la necesidad de trabajar a la velocidad colectiva, que a veces no es la más rápida. Al decir del exalcalde peruano Varillas, “Despacio que vamos lejos”. Es, otra vez, el respeto a las lógicas de los actores y actoras.

Articulación

El desarrollo local, en tanto estrategia de desarrollo, implica el accionar en clave de gobernanza multinivel. Se trata de evadir dos de las principales tentaciones presentes en el desarrollo local: por un lado el centralismo, del cual ya se ha escrito mucho, pero por otro lado, hay que evadir el localismo. En este plano, muchos actores y actoras suponen, en el marco de un discurso descentralizador, que todo es posible desde el territorio, cuando en realidad las virtudes del desarrollo local solo tienen lugar si existe articulación entre los diferentes niveles de gobierno a nivel territorial.

Por tanto, se trata de combinar el “arriba-abajo” con el “abajo-arriba” en la formulación y gestión de las políticas. Esto no implica solo participación, implica mejores capacidades para “la política” a nivel territorial.

Ahora bien, ¿quién y cómo articula? Largos años de trayectoria han demostrado la inutilidad de los intentos de concentrar las articulaciones desde el centro. Solo es posible concretar las políticas de los diferentes sectores desde el territorio, en lógica de gobernanza multinivel y evadiendo el localismo.

En suma, como han señalado Brugue y Goma, el desafío hoy día no es mandar, sino relacionarse.

Visión estratégica

Poseer una estrategia representa, entre otras cosas, la diferencia entre pedir y negociar, así como el acceso a nuevos recursos. La visión estratégica es por tanto imprescindible para la gobernanza del territorio pero con algunas precisiones.

Es necesario dar el debate acerca de si la construcción de visión estratégica implica la formulación de un plan. El plan, importante para concretar la estrategia, es solo un paso final, no siempre imprescindible, del proceso

⁴ Este punto se desarrolla en 3.3.

de identificación de la visión deseable y posible, y los recursos necesarios para ello. Por tanto, no se trata de un documento, se trata de una construcción diaria, de un desafío de articulación, una hoja de ruta hacia donde se hacen converger los recursos para hacerla posible.

Participación

La participación es uno de los aspectos que más se han presentado como una de las virtudes del desarrollo local. Siendo esto real y un elemento positivo, es necesario hacer una breve reflexión desde las prácticas. Existen algunos puntos que es necesario rediscutir. Por ejemplo, acerca del por qué de la participación y, sin ser el objetivo de este artículo, diferenciar lo que Fernando Barreiro ha definido como el debate entre la participación ideológica y la participación pragmática.

Es evidente que existen dificultades para generar credibilidad en los ámbitos de participación, por varias razones. Por una parte, porque no es evidente para todos los actores y actoras la relación directa entre formar parte de ámbitos comunes y la obtención de resultados útiles, más allá del beneficio privado que se pueda obtener. En ese marco, un desafío es la existencia de momentos y ámbitos diferenciados para los diferentes actores y actoras, sumada a un ámbito común, con resultados y procesos claramente identificados.

Por otra parte, es necesario buscar salir de la participación exclusiva de los actores y actoras que “siempre” participan (quienes se sabe que serán parte de los ámbitos participativos) y que son fundamentales, pero también ver cómo se genera interés en otros actores y actoras, especialmente los y las jóvenes y las mujeres. Se trata de problemas diferentes: mientras la juventud tiene menos participación en los procesos de desarrollo local, las mujeres participan pero no siempre tienen incidencia en la toma de decisiones.

Asimismo, no puede tratarse de una participación “de incluidos e incluidas”. Una de las principales problemáticas de nuestras sociedades es la exclusión social y, por tanto, hacer esfuerzos por incluir a quienes no tienen ámbitos es crucial si realmente estamos hablando de una estrategia de cambio. Esto implica nuevos lenguajes, tiempos, estrategias, que se salgan del camino ya trillado. En suma, se trata de la generación de ámbitos con agenda y resultados concretos, reconociendo las diferentes lógicas de los actores y actoras que se involucran.

Identidad

Sin identidad vinculada al territorio, como ha señalado José Arocena, no es posible diseñar estrategias de largo plazo, y tampoco es posible el desarrollo local. Esta dimensión clave puede actuar, bien como palanca de desarrollo [cuando refleja algunas características particulares], o bien como factor negativo [cuando es meramente nostálgica o de extrema debilidad]. Si bien es una temática que necesita de mucha mayor profundización, consideramos que es tan importante a nivel del desarrollo local el trabajo en las dimensiones económicas, sociales o políticas como en la promoción de la identidad vinculada al territorio, como motor del desarrollo.

Lógicas de acción de los actores y actoras

Uno de los temas más caros en el desarrollo local es aquel que implica la participación e incorporación de actores y actoras a los procesos. Esta definición, para no caer en mera expresión de deseo, requiere reconocer la existencia de agentes diferentes, con lógicas e intereses diversos, que necesitan consideración y articulación.

En definitiva, uno de los principales desafíos es el reconocimiento de la diversidad de agentes, sus lógicas y, sobre todo, cómo se articulan éstas sin anularlas o hacer como que no existen. Estas reacciones, típicas ante el conflicto, provocan ausencias, resistencias y pérdida de energía social ante un proyecto colectivo.

Competencias y recursos

Esta temática, frecuentemente central en muchos de los artículos, notas y comunicaciones sobre desarrollo local y descentralización, está aquí incluida al final de los nudos críticos de forma no casual.

Siendo vital la lucha por la obtención del reconocimiento de nuevas competencias y los consiguientes recursos, se parte de la base de que solo podrán ser utilizados con sentido en tanto cumplan al menos algunos de los requisitos anteriormente planteados.

Debates acerca de los nuevos y viejos roles de las autoridades locales o la identificación de nuevas formas de financiamiento, entre otros, son cruciales para cualquier gobierno local, pero subsidiarios a disponer de

estrategia, de articulación, de ámbitos de participación y de un plan de acción.

3.4 Las nuevas estrategias

La formulación de políticas territoriales necesita del abordaje de al menos tres elementos cruciales a la hora de pensar y actuar en clave de desarrollo local: la gobernanza local, regional y nacional; el desarrollo económico local y el empleo; y la construcción de capital social.

Se trata de tres elementos a considerar simultáneamente y sin los cuales no es posible llevar adelante las acciones “en clave” de desarrollo local.

La gobernanza local, regional y nacional

El desarrollo local mejora la gobernanza en todos sus niveles, básicamente porque pone el gobierno y el poder al alcance de la gente.

Un primer desafío pasa por recuperar el vínculo gobierno-ciudadanía, elemento clave para la legitimidad de las formas de gobierno que nos hemos dado. El diagnóstico inicial es que los desempeños gubernamentales siguen estando caracterizados, en América Latina (para centrarnos en nuestro continente), por crisis de legitimidad y, por tanto, de credibilidad. La falta de rumbo, la corrupción y la ineficacia siguen siendo atributos de la mayoría de gobiernos, y los métodos para paliar esta realidad siguen dirigidos a la minimización del rol del Estado y la preponderancia de los actores y actoras privados, como vía para disminuir el peso de la ineficacia gubernamental, y alcanzar así la gobernabilidad democrática proclamada.

Este no es el camino. Como ya se señaló, uno de los atributos del desarrollo local es que permite acercar el poder a la ciudadanía. La cercanía con los problemas y con quienes toman las decisiones puede permitir una mejora democrática.

La propia globalización, con su dinámica de desterritorialización y a la vez de localización, produce las condiciones para recuperar el rol de los actores y actoras locales en la toma de las decisiones acerca de su destino. Es que si bien las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío es de construcción de

nuevas formas de gobernanza local.⁵ Resulta bastante evidente que estamos ante un proceso en que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de agentes y relaciones. En ese marco los actores y actoras locales pasan a ser no ya un eslabón de la cadena sino agentes capaces de convertirse en agentes políticos y económicos relevantes (Brugue-Goma, 2001).

Sin embargo, en el contexto de esta profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otras formas de acción, moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías, dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que mandar.

La presión de la globalización obliga a las autoridades locales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado a nivel local, así como también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad de gobernar. Articular esta red no es fácil, implica voluntad política y también nuevas capacidades, pero parece ser el principal desafío para gestionar eficientemente el nuevo orden.

En suma, nos hallamos ante un desafío doble, ¿cómo se generan políticas nacionales que den marco y potencien el desarrollo local? (la descentralización es una de las principales), y a la vez ¿cómo generamos nueva gobernanza democrática a nivel local?

El desarrollo económico local. Su necesario vínculo con el empleo.

Un segundo tema de la nueva agenda es el desarrollo económico local. Durante muchos años el abordaje basista del desarrollo local nos alejó de la discusión real sobre los procesos económicos. En el fondo, una práctica que deje de lado la dimensión económica del desarrollo, es una práctica condenada al ostracismo, como un desafío para técnicos y técnicas o militantes.⁶

Nuestra tesis es que en la realidad latinoamericana el desarrollo económico local debe ser discutido y practicado no solamente en su dimensión de crecimiento, sino sobre todo, como una estrategia de generación de

⁵ Una discusión sobre este tema se puede encontrar en Enríquez y Gallicchio (2003).

⁶ Una discusión con mayor profundidad sobre este tema puede ser leída en Gallicchio (2003).

empleo y trabajo. En lo que refiere a desarrollo económico, América Latina vive horas dramáticas en relación a los temas que hacen a la generación de empleo y su necesario correlato, la mejora de la calidad de vida.

Desde la perspectiva que hemos señalado, hablar de desarrollo económico local implica trabajar sobre una dimensión del desarrollo local inseparable de las demás. Se puede decir que uno de los objetivos de esta línea de trabajo es generar riqueza en un territorio. Los instrumentos para esto son, por ejemplo, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos del territorio, y la coordinación de programas y proyectos.⁷ Los *impactos esperados* son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida.

En este campo podemos claramente identificar *instrumentos* útiles para llevar adelante cada una de estas acciones. Los principales programas de desarrollo económico local (DEL) son los que refieren a la dinamización empresarial (fortalecer y atraer empresas), el fomento del empleo (políticas activas de empleo) y el asociativismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio).

En cualquier caso, es ineludible la lectura de las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. Como señala Albuquerque,⁸ los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas, en el campo de la micro y de la macro-economía. Así, aunque no deben confundirse los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción “de carácter micro-económico”, con la globalización económica, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumada a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales, provoca una fuerte reestructuración de estos sistemas locales, demandando una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.

7 Los siguientes párrafos se basan sobre todo en “Desarrollo Económico Local”, Asociación Chilena de Municipalidades, 1996.

8 Albuquerque, Francisco: *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.

El mismo autor sitúa estos cambios en procesos más amplios de modificaciones al desarrollo territorial. Así, nos ubica en un contexto donde se pasa de una estrategia dominante basada en el objetivo del crecimiento cuantitativo, grandes proyectos, movilidad de la fuerza de trabajo, gestión centralizada de los recursos y el Estado central y las grandes empresas como agentes centrales, a un nuevo modelo, aún emergente, más difuso, más territorializado, con movilización y potenciación del capital endógeno, gestión local del desarrollo, numerosos proyectos y, sobre todo, un nuevo rol de las administraciones públicas locales, pero también del Estado central y del sistema productivo.

Estos cambios nos ubican en una dinámica totalmente diferente a la imperante. No se trata, por tanto, de apostar al crecimiento más o menos explosivo de las pequeñas y medianas empresas locales, ni a la apuesta (también casi desesperada) a la inversión extranjera, sino a la construcción de un nuevo tipo de competitividad de corte territorial, donde las empresas y los gobiernos locales tienen un nuevo rol, ahora sí central, a cumplir. Esto nos lleva a otro de los temas de reflexión de este artículo, que refiere a las formas de gobernabilidad del territorio.

Esta situación, de fuerte cambio en el modelo de desarrollo tal como la caracteriza Albuquerque, pone en cuestión no solo la forma de dinamizar la economía de un territorio, sino, sobre todo, la forma de gobernar el mismo. De entrada digamos que no se trata de un problema de gobernabilidad “nacional” o “local”, sino más que nada de una nueva lógica para gestionar las relaciones locales-globales con el territorio como eje.

El propio Albuquerque nos señala los diferentes momentos que se vivieron en países como España a la hora de establecer políticas y líneas de trabajo en desarrollo económico local. En la bibliografía citada se hace referencia a la forma en que el modelo español pasó de las ILE (Iniciativas Locales de Empleo), a las IDE (Iniciativas locales de Desarrollo Empresarial), para culminar en las IDL (Iniciativas de Desarrollo Local). Estas últimas representan un paso adicional a los anteriores. Mientras las ILE confiaban en la “mano visible” del Estado como la fuente que iba a solucionar los temas del empleo (empleos de emergencia, formación, etc.), las IDE confiaban en la “mano invisible” del mercado, y allí se asignó fuerte prioridad a los programas de fomento de las PYMES. Finalmente, se llegó a la conclusión de que el camino era la construcción de políticas integrales que articulen el Estado, el Mercado y los Actores y Actoras.

En algún sentido, el propio proceso de globalización potencia el rol de los y las responsables locales. Sin embargo, estas posibilidades que tienen, como nunca antes, los gobiernos locales, pueden operar como oportunidad o como amenaza para su legitimidad en el territorio.

El desempleo no es un fenómeno nuevo en nuestra sociedad. Lo que hace de él un hecho singular en los últimos tiempos, y de manera creciente, son sus dimensiones y características. Estos aspectos lo vuelven una asignatura ineludible para la formulación de políticas que den cuenta de los mismos. Al volumen tan importante de personas desempleadas, hay que sumar otro tan importante contingente de trabajadores y trabajadoras que tienen serios problemas en la calidad de sus empleos, y quienes deben optar por la emigración como vía para mejorar sus ingresos y vivir dignamente. El desempleo no se distribuye de manera uniforme entre las diferentes categorías de personas activas, sino que afecta de modo muy desigual a los diferentes grupos y territorios. Siendo un fenómeno de toda la sociedad, es un hecho anti-igualitario que tiende a concentrarse en ciertos colectivos.

El desempleo, al decir de Cachon,⁹ “*se nos impone como un hecho social básico para comprender nuestras sociedades, porque, aunque no toda la sociedad esté desempleada, el desempleo está en toda la estructura social*”.

Nuestra región viene, en el mejor de los casos, de una tradición de políticas “pasivas” vinculadas al mercado de trabajo, desde una óptica en la cual el empleo es directamente dependiente del crecimiento económico, y en la que ante situaciones de desempleo, coyunturales, se debe actuar a través de medidas “pasivas” como el seguro de paro o vía la seguridad social. Por el contrario, la realidad ha marcado que el desempleo se ha vuelto más frecuente en la vida activa de los trabajadores y trabajadoras, además de más largo, y el retorno al mercado laboral necesita de nuevos saberes e instrumentos. De ahí la necesidad de políticas activas que complementen, y no sustituyan, las políticas pasivas.

Nuestro subcontinente ha reconocido diversas experiencias de políticas activas de empleo en los últimos años, impulsadas por diversos agentes. Muy pocas

9 Lorenzo Cachón. El estudio del mercado de trabajo local en el marco de una política de desarrollo endógeno. En *Economía y Sociedad*, 1992.

han considerado la dimensión territorial como uno de sus elementos centrales. Por el contrario, y por formar parte de las agendas de los organismos multilaterales, la descentralización ha sido vista en una lógica funcional al modelo neoliberal, y no como un mecanismo de democratización de la sociedad. En cualquier caso queda pendiente cuál puede ser el rol de los gobiernos locales en este tema. La experiencia europea y la latinoamericana son muy diferentes en ese sentido. América Latina ha “entrado” al desarrollo económico local desde sus propias necesidades, pero también inducida por la cooperación al desarrollo. La visión ha sido frecuentemente economicista (*clusters*, agencias, competitividad, etc.) y ha chocado con la debilidad de nuestros actores y actoras y gobiernos locales. Como contrapartida a esta línea de trabajo, ha surgido otra que hace hincapié en la integralidad de los procesos de desarrollo. Este discurso se ancla muchas veces en lo social y no desarrolla líneas tendientes a mejorar la economía local. Ninguna de las dos líneas de trabajo ha sido eficaz para resolver los problemas.

La construcción de capital social

La principal hipótesis de este trabajo es que se debe trabajar simultáneamente en los procesos de desarrollo económico local, los de gobernabilidad local y los de construcción de capital social, en el convencimiento de que los primeros son una variable dependiente de los segundos. No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones mínimas de desarrollo social local, y más aún, no habrá desarrollo local sostenible sin construcción de capital social que mantenga y le dé sentido a los demás procesos.

He señalado que el desafío del momento en relación al desarrollo local en América Latina es la construcción de capital social. Pero es importante discernir de qué hablamos cuando hablamos de capital social. Se trata de un tema del que se habla mucho en este momento (desde agendas no siempre latinoamericanas ni interesadas por el bienestar de sus pueblos, por ejemplo, aunque no solamente la de los organismos multilaterales de crédito) y no queremos caer en definiciones que prioricen la conformación de capital social como disminución de costos de transacción, lo cual implica una visión “neoliberal” del mismo. Nos basaremos en la definición propuesta por Barreiro (2000): es un “*concepto que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y*

*a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas. Podemos referirnos al capital social como “asociaciones horizontales” entre la gente y a redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación”.*¹⁰

Cuando señalamos que el objetivo de fondo de los procesos de desarrollo local es la construcción del capital social, estamos diciendo que es necesario, desde la gestión local, y también desde la cooperación, prestar mucha más atención a estos procesos. Los cambios necesarios no pueden ser abordados por organizaciones aisladas ni por proyectos puntuales, sino que deberán establecerse fórmulas sistemáticas y persistentes de interacción social.

Como señala Barreiro: *“si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar cómo funciona, cómo se genera y por qué determinados territorios son proclives a que sus agentes colaboren y otros, en cambio, son débiles en las acciones cooperativas, que son las que, finalmente, activan y combinan los recursos existentes de una manera adecuada. Esto es, que producen desarrollo para el territorio.”* La pregunta es si estos procesos pueden estimularse y promoverse, y la respuesta es sí. Es hacia allí que es necesario caminar: *“el capital social –sigue Barreiro- se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores (y actoras) que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte”.*

También señala que uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local es *el carácter ocasional de las formas de cooperación*. La permanencia en la interacción social es constituyente del capital social. Siendo éste el objetivo, hay que considerar el costo de producirlo. Requiere recursos, pero el principal es el tiempo. Éste es uno de los grandes desafíos para la cooperación y los actores y actoras nacionales y regionales actuando en desarrollo local, construyendo territorios, dimensión económica, ambiental, social, política.

¹⁰ Barreiro, F. (2000): Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local.

4. El rol de las agencias de desarrollo local en este marco

En este apartado, que hace clara referencia a herramientas, plantearemos la visión del Programa de Desarrollo Local ART, concebido como una nueva estrategia para vincular desarrollo, territorio y cooperación. En ese marco ubicaremos a las Agencias de Desarrollo Local como una de las principales herramientas.

¿Cuál es el rol de las Agencias en relación a la cohesión y la inclusión social?

Ofrecen un marco de articulación de agentes y programación conjunta de acciones y recursos. Desde la perspectiva de ART, las Agencias de Desarrollo no pueden ser separadas del principal objetivo estratégico de ART: la construcción de capacidades en el territorio, en una lógica de desarrollo local y nacional, los Grupos de Trabajo. Por lo que los Grupos de Trabajo Territoriales, apoyados por el PDL ART-PNUD, son un elemento fundamental para la implementación de los programas. Constituidos por todos los actores y actoras públicos y privados más importantes del territorio, los grupos tienen la responsabilidad de definir la estrategia y los planes operativos de los programas ART GOLD. En la metodología ART, es crucial el acuerdo multiactoral en los Grupos de Trabajo para implementar estrategias y acciones. Esta modalidad, que también a menudo implica un proceso de aprendizaje colectivo, ha llevado a cabo muchas veces una rutina en el contexto local, que continúa después de la finalización de los programas de cooperación bajo distintas formas institucionales como puede serlo una ADL.

En particular se destacan los siguientes aportes a una lógica de cohesión social y territorial:

- Sostenibilidad de los procesos. Esta misma integración, multiactoral, da pautas para la sostenibilidad de los procesos, dada la participación mas allá de tiempos electorales y de políticas puntuales.
- Gobernanza multinivel. La Agencia puede evadir tanto el “localismo” como el centralismo, dada la participación de agentes tanto del territorio como de otros niveles de gobierno, y también del sector privado.
- Partenariado publico privado. Desde el punto de

vista de los objetivos del PPP, estos no se han limitado a una participación consultativa, ni tampoco a fomentar inversiones puntuales empresariales. El PPP en la Iniciativa ART está enfocado en el mejoramiento de la gobernanza y en la búsqueda participativa de las mejores estrategias de desarrollo sostenible; consensuadas entre todos los actores y actoras de un mismo territorio. Tiene que ver con dos aspectos imprescindibles; la elaboración y la implementación de estrategias, pero sobre todo con el poder de tomar decisiones al respecto o de influir en las políticas públicas.

Por lo que las ADLs, siendo estructuras autónomas, de carácter mixto, sin fines de lucro, donde los y las protagonistas locales en forma concertada organizan las competencias locales para sacar el mejor uso de los recursos del territorio y valorizarlos y toman decisiones sobre los planes y las iniciativas de desarrollo local asegurando al mismo tiempo las condiciones técnicas para viabilizarlas, con el objetivo de brindar oportunidades de acceso al circuito productivo al conjunto de la población y, en particular, a la más excluida, son instituciones cada vez más reconocidas para dinamizar los procesos de desarrollo a nivel local. En efecto, cada ADL organiza los servicios que requieren la población y las instituciones de cada territorio y se basa antes de todo sobre:

- la participación y el compromiso activo de los actores y actoras locales públicos y privados, incluyendo a las comunidades;
- la concertación acerca de la visión, las estrategias, los objetivos, y los instrumentos para el desarrollo territorial;
- y la elaboración de un plan de trabajo concertado, el cual incluye los objetivos, la organización, los servicios, los planes financieros para el sostenimiento a largo plazo.

Desde el punto de vista de los ámbitos de articulación, el PPP desde los programas ART se refiere a las relaciones a nivel territorial, como a las relaciones entre el ámbito local y nacional, y a los partenariados internacionales.

- Inclusión. El desarrollo territorial no puede separar el componente económico del componente socio-

cultural y ambiental. La modalidad de organización de la estructura social es determinante al fin de lograr un desarrollo económico sostenido. A veces esta forma de organización es espontánea (como ha pasado en muchas áreas del oriente de Italia o del sur de la Francia), otras veces es inducida por grupos promotores, otras veces arrastrada por un conjunto de agentes locales y no locales.

En todos los casos hay una división o visión diferente de los objetivos del desarrollo por parte de los actores y actoras locales, pero existe un componente homogéneo hacia estos objetivos: la identificación del territorio como elemento coagulante y unificador de la acción de todas las partes implicadas.

Los agentes que se deben integrar desde el inicio de la promoción de la idea de construcción de una ADL son todos aquellos que pueden incidir sobre el desarrollo integral (económico, social, cultural, ambiental, etc.) de un área, es decir:

- Las administraciones locales
- Las Instituciones gubernamentales y los Programas nacionales
- Las empresas, asociaciones productivas, etc.
- La sociedad civil (Asociaciones sociales, Comisiones vecinales, gremios, etc.)
- Y los actores y actoras de la cooperación internacional presentes a nivel local o que tengan especial interés en apoyar la iniciativa.

Todos representan instituciones locales, nacionales e internacionales y pueden contribuir a la eficacia y la eficiencia en la promoción del desarrollo, cuando operan a través de una concertación y acción común.

