

Extractos del documento:

**Rodríguez Miranda, A. (2014) *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. SERIE: El Futuro en Foco, Cuadernos de Desarrollo Humano N° 03, PNUD Uruguay, Montevideo. Extracto de páginas: 23-27; 29-31.**

### **La teoría del desarrollo y la dimensión territorial**

Un poco más adelante precisaremos una definición de territorio y de desarrollo territorial; por ahora nos manejaremos en forma preliminar con estos conceptos asumiendo que el territorio refiere a una apropiación del espacio que genera un recorte geográfico particular donde lo relevante para definirlo es el tejido de relaciones sociales y económicas, territorio que es local respecto a un global —por ejemplo, una región como espacio geográfico más amplio o un país—. El desarrollo económico territorial sería un proceso por el cual se genera un cambio estructural y cualitativo en el sistema productivo que permite una mejora en el bienestar de la población que habita el territorio.

Como señala Arocena (2002), parece adecuado decir que no hay una teoría del desarrollo local (territorial) sino que hay teorías del desarrollo que entienden e integran de distinta manera la dimensión local y regional o, en sentido más amplio, la dimensión territorial. Por lo tanto, es ineludible la referencia a las teorías del desarrollo para contextualizar el desarrollo territorial.

No obstante, en la perspectiva de este trabajo, la consideración de la dimensión territorial no es un mero detalle ni una variable más de segmentación para el análisis, sino que tiene implicaciones que determinan formas muy diferentes de entender el propio proceso de desarrollo, desde sus fines hasta su dinámica.

A continuación se repasan solo algunos aportes relevantes a la teoría del desarrollo, sin pretender un examen exhaustivo de teorías y enfoques, sino, mucho más modestamente, señalar algunas relaciones sobre cómo se ha mirado en general el tema del desarrollo y cómo se ha incorporado (o no) la dimensión territorial.

Luego de la crisis del 29, con la pérdida del optimismo en el mercado, comenzaron a predominar en Occidente las corrientes keynesianas y el Estado desarrollista, dentro del capitalismo, mientras en paralelo surgía el modelo soviético como alternativa no capitalista del desarrollismo. Vázquez Barquero (2005) señala en ambas situaciones la presencia de un “fundamentalismo” del capital, que centra todo el proceso de desarrollo en la cuestión de la acumulación, en su dimensión cuantitativa, configurando una teoría del crecimiento económico más que del desarrollo. Como señalan Payne y Phillips (2010), en los cincuenta un grupo de expertos de las Naciones Unidas, tomando los resultados del modelo Harrod-Domar, recomendaron en un informe llamado Medidas para el desarrollo económico de los países subdesarrollados un rol activo del Estado en la planificación del desarrollo, con el objetivo de aumentar las tasas de ahorro para incrementar la inversión de capital, como forma de generar el crecimiento. A su vez, en 1960 Rostow expresaba, en forma simple y efectiva, la idea central de la teoría de la modernidad, identificando cinco fases del crecimiento económico: 1) la sociedad tradicional; 2) las precondiciones para el despegue; 3) el despegue; 4) la madurez, y 5) el consumo de masas.

Como señala Vázquez Barquero (2005), si bien las teorías del crecimiento a la Harrod-Domar recuperan el rol de la política pública y la noción de desarrollo como un proyecto (que necesita ser impulsado y planificado), pecan de una visión demasiado cuantitativa y lineal del fenómeno, dentro de una mirada también muy economicista. Por otra parte, las teorías como la de Rostow, si bien ofrecen una visión que no es solo económica, reducen también el fenómeno del desarrollo a una interpretación lineal, situándolo en un lugar común adonde todos van a llegar en algún momento, lo que establece la idea de un único sendero posible y cierto.

Sin embargo, varios aportes muy tempranos desde la teoría económica planteaban modelos alternativos de desarrollo, como los distritos marshallianos (Marshall, 1890) o explicaciones del desarrollo como un proceso que no puede disociarse del rol de un determinado tipo de actor, como el entrepreneur schumpeteriano (Schumpeter, 1934). Por su parte, otros autores ponían un fuerte acento en el rol de las externalidades en los procesos de desarrollo, como los rendimientos crecientes debido a economías externas tecnológicas y de escala (Rosenstein-Rodan, 1943) o las externalidades asociadas a los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante en los diferentes sectores de la industria (Hirschman, 1958). Estas dinámicas estaban muy lejos de explicar convergencia en términos de trayectorias de desarrollo; por el contrario, planteaban un fuerte espacio para la política de desarrollo con vistas a desencadenar círculos virtuosos de crecimiento.

Otras teorías que ocuparon un espacio muy importante son las del subdesarrollo. En este sentido, destaca el estructuralismo latinoamericano, que nace con la CEPAL de Prebisch en los cincuenta, con su teoría centro-periferia y la propuesta de desarrollo para América Latina basada en la industrialización sustitutiva de importaciones. En estos enfoques, el énfasis en la especificidad de la situación de América Latina y el Caribe frente a la otra realidad contrapuesta de los países centrales puede haber subestimado la disparidad entre los diferentes países del continente y dentro de ellos.

Por su parte, también en América Latina se puede destacar la teoría de la dependencia, que asume que el capitalismo no es una fase más para llegar al socialismo sino que hay que “romper” con el sistema o “desconectarse”. Entre las fortalezas de estos enfoques está la argumentación sobre la interpretación histórica de los procesos, pero no completan una propuesta alternativa al sistema predominante que critican.

Como plantea Alburquerque (2012), más cerca en el tiempo, desde los años setenta hasta los noventa ocurrió la contrarrevolución neoliberal, caracterizada por el predominio del capital financiero como rector del proceso de globalización. Esto tiene su sustento teórico en el monetarismo de Milton Friedman. Por otra parte, en el marco del Consenso de Washington, el enfoque neoliberal tomó particular fuerza en varios países de América Latina. Fue el tiempo de las reglas universales que debían aplicarse evitando que el Estado y la política intervinieran demasiado, para que la globalización (financiera) permitiera el acceso a nuevas oportunidades de desarrollo. Ya a mediados de los noventa, la crisis en México y su expansión a la región, la crisis asiática hacia finales de la década y las crisis sufridas en América Latina sobre finales del siglo XX y principios del XXI, pusieron en cuestión la idea de dejar el desarrollo de los países en manos de los mercados globales y el capital financiero. Las nuevas crisis del mundo desarrollado, que comenzaron a hacerse sentir desde 2008, sobre todo golpeando a Estados Unidos y Europa, también han ofrecido un marco propicio para volver a pensar en términos de políticas de desarrollo.

En el actual momento de crecimiento económico de América Latina, en un contexto donde el rol de la política pública ha recuperado un importante espacio, antes perdido, el debate sobre el desarrollo está lejos de ser algo superado o de menor importancia. Por el contrario, sin quitar valor ni mérito a las políticas distributivas, en mi opinión, el desafío sigue siendo cómo construir un proyecto de desarrollo que es, en el fondo, un proyecto político y que no disocia lo económico de lo social. El proceso debe ser el medio, pero también el fin. Al respecto, los nuevos enfoques, como el desarrollo sostenible, el desarrollo humano y las instituciones y el capital social, nos hablan de eso. No parece razonable —más bien es contradictorio— depredar para luego buscar sustentabilidad, privar a las personas del desarrollo de sus capacidades argumentando que al final del camino será posible ampliarlas para su pleno goce, o favorecer y construir reglas de juego y relaciones entre personas y colectivos que no permitan la cooperación, el acuerdo y la gestión del conflicto (en el desacuerdo) para buscar ex post mecanismos mitigadores que permitan una sociedad con un poco más de integración y cohesión social (o un poco menos de fragmentación).

A partir de este sintético (e incompleto) repaso de algunos hitos y enfoques en las teorías del desarrollo, es posible señalar que en general dichos planteos dialogan poco con la dimensión territorial del desarrollo, en el sentido en que se plantea en este Cuaderno. Sin embargo, algunos de los planteos de los autores que fueron pioneros en pensar en el desarrollo contienen ideas y conceptos que dan fundamento a una consideración de la dimensión territorial como categoría principal, y no secundaria, para entender los procesos de desarrollo y sus dinámicas.

Por lo tanto, se deben reconocer los fundamentos de un enfoque territorial y endógeno del desarrollo en las propias raíces del pensamiento sobre el desarrollo, aunque ese vínculo se encuentre en forma implícita (salvo planteos como el de Marshall sobre los distritos industriales) o haya que descubrirlo (o construirlo) desde una relectura y nueva interpretación de viejos planteos. Pero, al mismo tiempo, también es muy oportuno hacer la pregunta de qué puede aportar la dimensión territorial en el momento actual de las teorías del desarrollo, como producto de esa nueva interpretación que es posible hacer de los temas y aspectos que desde siempre han provocado la preocupación y ocupación de quienes piensan en el qué y el cómo del desarrollo.

En términos generales, un enfoque que asume la dimensión territorial como un aspecto clave para entender el proceso de desarrollo genera un espacio (entre otros que puede haber, pero uno muy relevante en sí mismo) propicio para recuperar la dimensión política en el desarrollo y el rol de la política pública. Frente a los planteos que ven al desarrollo como fases consecutivas a ser transitadas de igual forma por todos, como un lugar común donde todos deben converger, o los planteos de tipo universal y ahistórico, el enfoque territorial del desarrollo aporta una forma clara y contundente de entender la especificidad del desarrollo como proceso histórico, político, social y económico que pertenece, como proyecto de vida, a una comunidad o pueblo, frente a una propuesta globalizadora que no parece dejar lugar para proyectos nacionales y mucho menos locales. No se trata de autarquía, sino de reivindicar un espacio propio desde el cual participar y vincularse a la globalidad y, por qué no, también ser parte constructora de ese todo.

Esta mirada, además, genera espacios muy concretos para hacer explícitas las tensiones respecto al poder, en las dimensiones local, regional y nacional, pero también en la escala global, reconociendo la validez que aún tiene la consideración de la relación asimétrica norte-

sur (como planteaba el estructuralismo latinoamericano), pero con una nueva mirada que se ajusta mejor a la realidad de los procesos actuales, donde se generan nuevos espacios de relación en el sistema mundial, tanto local-global como local-local (territorios de diferentes países y/o continentes), sin mediar necesariamente el Estado-nación, lo cual supone nuevas oportunidades y, por supuesto, también nuevas amenazas para los procesos de desarrollo.

El desarrollo como proceso no es económico solamente, pero tampoco es solo social, y es el territorio uno de los espacios que permiten enfrentar esa falsa dicotomía. El desarrollo desde esta mirada permite pensar en sistemas productivos donde la organización de la producción ocurre de forma competitiva, sobre la base de la cooperación y la generación de externalidades positivas, pero sin ser un objetivo que se agota en sí mismo, sino la expresión de un proyecto socioterritorial de desarrollo. Esto es un aspecto que diferencia al enfoque de desarrollo económico local o territorial de otros enfoques de competitividad y clústeres (en la terminología a la Porter).

Otro aporte del desarrollo local y regional es que recupera el rol de los actores como un factor fundamental para explicar la capacidad de transformación productiva y social. Esto, que tiene una raíz en el *entrepreneur* de Schumpeter, adquiere una dimensión colectiva y propiamente territorial en enfoques más recientes, como el del *milieu innovateur* (Aydalot, 1986), que tiene su origen en el trabajo del *Groupe de Recherche Européen sur les Milieux* (GREMI, creado en 1984). Este enfoque analiza la innovación como fenómeno colectivo asociado a cierto substrato territorial en el cual las redes de relaciones interempresariales y las formas de cooperación compatibles con el mantenimiento de la competencia favorecen y aceleran el proceso (Méndez, 2000). Sin el entorno propicio es muy difícil que surjan innovaciones en el sistema productivo, pero para que el entorno sea innovador es necesario que existan actores locales capaces de actuar creativamente y de aprender, ya que son ellos quienes deben dinamizar y transformar el entorno a través de sus decisiones de inversión y producción (Maillat, 1995).

Por otra parte, la importancia de la dimensión territorial en el factor innovación como elemento clave también aparece en los enfoques evolucionistas, que plantean la idea de los sistemas nacionales de innovación en diálogo con sistemas regionales, donde la localización geográfica es muy importante y se relaciona con los componentes tácitos del conocimiento y el peso de la historia y la trayectoria en los procesos de desarrollo.

A su vez, desde la importancia de las instituciones para el desarrollo, en el sentido que plantea North (1993), la construcción de un proyecto de desarrollo en un territorio, como proyecto de economía y sociedad local, se vincula fuertemente con las reglas de juego que el sistema de actores económicos y sociales acuerdan y construyen como base de su relación. En efecto, lejos de las abstracciones, en el territorio es donde se debe pensar en concreto cómo dar lugar a reglas de juego, y en una adecuada tecnología institucional que las sostenga, para viabilizar el desarrollo, permitiendo reducir la incertidumbre propia de todo intercambio y relación humana, minimizar los costos de transacción, establecer acuerdos creíbles entre los actores y propiciar relaciones basadas en la reciprocidad y la confianza.

Para que el desarrollo sea posible, el territorio debe poder acumular otro tipo de activo, además del capital físico y el conocimiento. Un activo relacional que permita las sinergias positivas entre los otros factores que tienen el potencial de contribuir al desarrollo. Al respecto, el concepto de capital social (desde perspectivas como las de Coleman o Putnam,

entre otros) es muy útil para analizar cómo una sociedad local puede poner al servicio del colectivo, de un proyecto de desarrollo, los diferentes recursos, capacidades y saberes que poseen sus actores sobre la base de relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. Esto no supone recetas ni soluciones únicas.

Autores como North (1993) también incorporan al análisis la dimensión del poder y las asimetrías en la relación entre los actores. Desde la perspectiva territorial, que supone una visión multinivel, estas relaciones de poder, intereses y asimetrías entre actores se enriquecen, complejizando las lecturas nacionales que solo hacen cortes sectoriales, económicos y políticos, que reconocen a los niveles subnacionales no más que como ámbitos de reproducción de la lógica nacional. Por el contrario, los proyectos locales de desarrollo pueden entrar en tensión con los proyectos nacionales, y alinear de un lado y otro a diferentes tipos de actores sin que esto siga una lógica predecible desde una mirada desprevenida de la dimensión territorial como elemento clave para entender el conflicto.

Entonces, como se viene argumentando, el enfoque del desarrollo territorial se nutre de valiosos aportes teóricos sobre el desarrollo a secas, pero aporta un diferencial importante que radica en ofrecer un espacio concreto para la combinación de teoría y praxis, la cual permite trabajar el cómo, que suele ser el lado débil de las propuestas de teoría y política del desarrollo. Siempre estamos en busca de ese cómo, pero si lo encontráramos seguramente nos remitiría a personas, empresas, instituciones, organizaciones concretas y, sobre todo, al sistema de relaciones entre estos actores que tienen ciertas características y no otras, y a su vez no existen realmente en la abstracción de lo nacional o lo sectorial (aunque estas sean categorías de análisis muy válidas), sino que tienen su espacio vital asociado a cierto espacio socioterritorial.

En particular, considerar la dimensión territorial implica tomar en cuenta procesos de descentralización del poder y de nuevas formas de gobernanza, en conflicto con el mundo tradicional del Estado-nación, haciendo explícito al desarrollo como categoría política. Es difícil no estar de acuerdo con que se necesita una nueva gobernanza mundial para lidiar con los problemas globales, típicamente los problemas ambientales globales y la regulación del capital financiero global (que no deberíamos consentir que sea quien dirija los proyectos nacionales de desarrollo). También parece razonable que el instrumento del Estado-nación es fundamental para sentar bases para esa nueva gobernanza. Pero esa nueva gobernanza también necesita de nuevos instrumentos, de nuevas formas de favorecer los entendimientos, los consensos y los proyectos de desarrollo entre las comunidades y pueblos, permitiendo nuevos ámbitos de decisión efectiva (poder) y acción (recursos) en los espacios locales, regionales, regionales en clave internacional y transfronterizos.

Por otra parte, respecto a las nuevos enfoques (o los nuevos impulsos a ideas no tan nuevas) sobre la sostenibilidad y el desarrollo humano, entre otras propuestas, el enfoque territorial ofrece un espacio de trabajo, reflexión, construcción conceptual y acción, donde es mucho más difícil eludir el carácter integral del desarrollo y mirar en una sola dimensión (por ejemplo, la económica, o cualquier otra). Desde este enfoque, aunque se ponga énfasis en una dimensión, es casi imposible considerar a las demás dimensiones solamente como subproductos o fases subsiguientes.

En definitiva, considerar la dimensión territorial en el problema del desarrollo, como categoría central y no subsidiaria, puede contribuir a superar algunos de los desafíos actuales

planteados. No por sí solo, no sin apoyarse en toda la construcción que se ha generado desde que se habla de desarrollo, no sin reconocer que un problema complejo y multidimensional como el que se quiere abordar no soporta soluciones simplificadas. Es decir, no con un fundamentalismo localista, sino con una visión de vocación integral, donde lo local siempre es un planteo respecto de un global, en múltiples escalas y desde una mirada interdisciplinar.

### **Desarrollo local/regional y el paradigma del desarrollo humano**

A principios de los noventa el economista paquistaní Mahbub ul Haq, influido por el pensamiento de Amartya Sen, concibió el enfoque del desarrollo humano e impulsó su utilización en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005). La propuesta apuntaba a que los logros alcanzados por los países en términos de desarrollo no se evaluaran exclusivamente sobre la base del PIB, sino que se considerara un conjunto más amplio de dimensiones. Como consecuencia de esto, desde 1990 el PNUD elabora anualmente los Informes de Desarrollo Humano. Sin duda el trabajo de Sen, premio Nobel en 1998, fue fundamental para impulsar la agenda intelectual y política del desarrollo humano, al redefinir el desarrollo como aumento de las oportunidades de las personas y desarrollo de sus capacidades (Sen, 1992, 2000, 2004, 2005).

Para Sen el desarrollo humano no termina en el aumento de la producción económica, lo cual implica una visión utilitarista del problema. Esto lleva a redefinir la visión del bienestar, si es que se quiere tomarlo como parámetro de desarrollo. En este sentido, Sen introduce la novedad de tomar en cuenta las variaciones interpersonales para hablar de desarrollo, lo que supone el desafío de ubicarse en el punto medio entre un subjetivismo absoluto, en el cual el bienestar de cada persona depende solo de lo que ella entienda por bienestar, y una rigidez objetivista que no logre dar cuenta de que existen diferencias interpersonales.

En este contexto, el desarrollo tendrá que ver con aquello que las personas pueden realmente hacer o ser, lo que Sen llama funcionamientos (functionings), y con las capacidades de que disponen, que será lo que determine sus oportunidades de elegir y llevar una u otra clase de vida. La capacidad para funcionar es fundamental porque añade al funcionamiento la posibilidad real de ejecutarlo y, en definitiva, de elegir ese u otro modo de funcionar. De esta manera, la noción de desarrollo de capacidades se vincula con la noción de libertad, porque es la ampliación de las capacidades de las personas lo que permite la ampliación de las libertades para elegir la vida que quieren vivir. Por lo tanto, ser libre es ser capaz de funcionar y el desarrollo es entonces el desarrollo de capacidades para ser libre.

Con estos conceptos, Sen extiende el significado de bienestar, ya que no solo se trata de tener medios materiales y el permiso para funcionar, sino también de estar habilitado (se añade al funcionamiento la capacidad de ejecutarlo) y contar con lo necesario para aprovechar dicha habilitación (oportunidades).

En términos operativos, los impulsores del enfoque del desarrollo humano promovieron la elaboración del índice de desarrollo humano (IDH), con el objetivo de proporcionar esa visión más amplia del desarrollo que la que ofrecía el crecimiento económico por habitante. El IDH nació como un promedio de indicadores sobre la esperanza de vida, la alfabetización y el PIB por habitante. Más recientemente se le han añadido los niveles de matrícula en educación, indicadores sobre desigualdad de género, se sustituyó el concepto de PIB por ingresos de las

personas y se incluyeron análisis sobre los desequilibrios de ingresos y otros aspectos que buscan dar cuenta del enfoque integral que quiere representar el indicador.

Anteriormente se había señalado que el enfoque del desarrollo territorial, en la escala local y/o regional, ofrece un espacio de trabajo, reflexión, construcción conceptual y acción donde es mucho más fácil abordar el carácter integral del desarrollo y evitar el análisis desde una sola dimensión. Por lo tanto, el desarrollo humano en la visión territorial del desarrollo se vuelve más humano que nunca.

El enfoque territorial del desarrollo, como se señaló, otorga un papel protagónico y fundamental a los actores sociales, económicos y políticos del territorio, en la planificación, la construcción y la gestión de su propio futuro. Sin desconocer la importancia de los factores externos sobre las posibilidades de desarrollo de un territorio, tanto negativa como positivamente. Pero en cualquier caso la posibilidad de lidiar con las dificultades o aprovechar las oportunidades dadas en forma exógena depende en gran medida de la capacidad interna (endógena) de la sociedad y la economía locales (en lo colectivo) y de las personas y las empresas (en lo individual) para lograr la habilitación para funcionar (tomando prestada la terminología de Sen), que en este caso sería la posibilidad real de sortear las amenazas y aprovechar las oportunidades del medio.

En este sentido, la importancia del carácter endógeno del desarrollo local/regional establece un puente innegable con la necesidad de tener un enfoque de desarrollo en términos de capacidades (en el sentido de Sen). Esto implica, hablando en términos prácticos, que tanto o más que medir convergencia o divergencia como variables objetivas de resultados (pobreza, ingresos, empleos, riqueza, stock de bienes) importa el recorrido hecho y, como resultado de este, las capacidades instaladas que quedan.

No se trata de un enfoque que oponga lo interno a lo externo o lo endógeno a lo exógeno. Incluso intervenciones y factores externos pueden ser fundamentales (y necesarios) para promover procesos de desarrollo local y regional que impulsen un proceso endógeno. Para entender esto es necesario entender la endogenidad en clave de desarrollo de capacidades. Son esas capacidades que, añadidas a los funcionamientos, permiten realmente endogenizar (y en forma positiva) procesos que siempre tienen en alguna medida componentes exógenos.

Para ejemplificar, pensemos en una política nacional que quiere promover el desarrollo de una región atrasada en términos relativos medidos por variables de resultados, como indicadores de pobreza, ingresos o empleo. Esa política puede, por ejemplo, basarse en transferencias de ingresos a la población, promover la instalación de nuevas industrias externas en el territorio o generar instrumentos de promoción de la actividad empresarial para las pymes regionales. En cualquiera de los casos puede ser muy exitosa en obtener en determinado período (y en interacción con factores externos que lo faciliten o dificulten) logros importantes en cuanto a reducción de la pobreza, aumento de los ingresos y generación de empleo. Si este enfoque promueve un desarrollo territorial endógeno o es un proceso exógeno dependerá de si es un proceso que genera capacidades locales y regionales o solo impacta en los resultados. O sea, se trata de promover funcionamientos sin capacidades (sin habilitación) o se trata de verdadera promoción del desarrollo como expansión (grande o pequeña, pero expansión al fin) de la libertad de elegir qué vida se quiere vivir.

Con transferencias de ingresos las personas podrán alimentarse mejor y tener mejores condiciones materiales de vida (como en general se mide la pobreza), con industrias externas que generen empleo las personas podrán trabajar y mejorar sus ingresos, y con políticas de promoción para el empresariado local y regional las empresas podrán mejorar sus negocios y rentabilidad. La pregunta es si esos funcionamientos de personas y empresas (alimentarse, acceder a bienes materiales, trabajar, ganar más dinero, vender más, obtener más ganancias) son en sí mismos desarrollo territorial endógeno. La respuesta será sí solo si personas y empresas —y en el colectivo, sociedad y economía local/regional— han adquirido (algo al menos) mayores capacidades para poder decidir ejecutar esos funcionamientos. Dicho de otro modo, ¿qué pasa si el Gobierno nacional no puede hacer más transferencias a las personas, si las industrias externas cierran y se van, y si las políticas de promoción del empresariado local y regional se discontinúan? Si no se han desarrollado capacidades y solo se obtuvieron resultados en términos de funcionamientos (sin generar habilitación), o sea, si esos procesos de carácter exógeno no se han internalizado en procesos endógenos, lo más probable es que se vuelva a los resultados anteriores (pobreza, desempleo, bajos ingresos) sin capacidad de hacer otra cosa que situarse en posición de espera a una solución externa. Algunos podrán decir que se ha ido hacia atrás en términos de desarrollo, pero desde un enfoque endógeno y de capacidades diremos que ahí no hubo nunca, para empezar, un proceso de desarrollo.

De todas formas, y lejos de los fundamentalismos, está claro que, con la complejidad que supone el ajuste a los shocks externos, cualquier cambio del tipo que se ha señalado supondrá un gran problema para el territorio y un retroceso en términos de funcionamientos —o, si se quiere, de resultados—. Es decir, aun en un proceso que haya involucrado el desarrollo de capacidades y podamos catalogarlo de endógeno, ante una adversidad del tipo señalada lo más probable es que se genere más pobreza, que bajen los ingresos y aumente el desempleo. O sea que en términos de funcionamientos (trabajar, poseer medios materiales, alimentarse bien, entre otras cosas) habrá un retroceso. Entonces será fácil decir que hay un retroceso en términos de desarrollo, pero si en verdad el proceso anterior fue de desarrollo de capacidades, si hubo desarrollo territorial endógeno, entonces no diremos desde nuestra perspectiva que hay un retroceso en términos de desarrollo, por más que no se puedan ejecutar en ese momento los funcionamientos, porque las capacidades y la habilitación están presentes en forma potencial, como posibilidad real latente. Cuanto de éxito haya tenido en verdad la endogenidad del proceso de desarrollo en la generación de capacidades se verá en la capacidad de las personas y las empresas, y fundamentalmente de la sociedad y la economía de la región en su conjunto, para reinventarse como proyecto individual y colectivo de desarrollo. En esto estaremos de acuerdo en que las oportunidades para esa reinversión siempre estarán mediadas por factores externos, pero también deberíamos acordar que la capacidad para aprovecharlas, si existe, remite a un proceso endógeno que debe haber sido medianamente exitoso.

Finalmente, cuando hablamos de capacidades vinculándolas al desarrollo territorial, también lo hacemos desde una mirada integral, como la que busca el desarrollo humano. Por lo tanto, un proceso de desarrollo local o regional es un proceso de desarrollo de capacidades sociales, económicas, políticas, institucionales. Un proceso que, además, pone en el centro de los objetivos al ser humano, buscando su bienestar (en el sentido de hacerlo más capaz para que sea más libre) y, sin desconocer las libertades individuales, con una preocupación especial por el colectivo, el desarrollo como sociedad.



# DESARROLLO COMO CAPACIDADES EN EL TERRITORIO

