



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO
MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**¿Es el Enfoque Territorial al Desarrollo Local
consistente con la Ética del Desarrollo?
*Una evaluación conceptual***

Tesista: Rodolfo Antonio Glenton Valle

Directora de Tesis: Dra. Montserrat Culebro Juárez

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: 20 de febrero, 2026

*“(...) el enfoque en la agencia local
resalta la naturaleza multifacética de la paz
y redefine el significado de paz y legitimidad
en diferentes contextos,
desde mantener un sustento
hasta luchar por la autonomía,
aspirar a la justicia social
o expresar una identidad.
Una implicación del giro local
es la retirada de algunas de las certidumbres
y visiones binarias que se encuentran
en los modos convencionales de pensamiento.
Esto abre la posibilidad de emancipación
y empatía en un marco de lo local a lo global”*

Long Walk of Peace
Towards a Culture of Prevention
UNESCO 2018

RESUMEN

La presente investigación realiza una evaluación conceptual de consistencia del Enfoque Territorial al Desarrollo Local (TALD) frente a los postulados de la Ética del Desarrollo (EDD). A través de una metodología basada en la hermenéutica de Paul Ricoeur, la teoría de sistemas y el análisis del poder de Foucault, se someten los documentos base del TALD al escrutinio de siete lentes éticos: Agencia Social, Justicia Territorial, Solidaridad, Razón Cordial, Participación Ciudadana, Transparencia, Autonomía Local.

Se concluye que el TALD posee una naturaleza ética contingente: mientras su eficacia técnica es alta en entornos institucionales sólidos, presenta vulnerabilidades críticas en contextos de fragilidad institucional y asimetrías de poder, como los presentes en América Latina y el Caribe.

La ausencia de un núcleo ético explícito y la omisión de la calidad de las "estructuras del vivir juntos" permiten que el modelo sea instrumentalizado por dinámicas de clientelismo y personalismo. Se propone, por tanto, la integración de la EDD como eje normativo para transitar hacia un Referente de Política Marco de Desarrollo Humano Local Integral. Este nuevo paradigma busca blindar la dignidad humana y el florecimiento de las capacidades frente a las microfísicas del poder, promoviendo un desarrollo que sea, ante todo, un ejercicio de justicia y libertad.

ABSTRACT

This research conducts a conceptual consistency assessment of the Territorial Approach to Local Development (TALD) against the postulates of Development Ethics (DE). Utilizing a methodology based on Paul Ricoeur's hermeneutics, Systems Theory, and Foucault's power analysis, the core documents of TALD are scrutinized through seven ethical lenses: Social Agency, Territorial Justice, Solidarity, Cordial Reason, Citizen Participation, Transparency, Local Autonomy.

The study concludes that TALD possesses a contingent ethical nature: while its technical efficacy is high in stable institutional environments, it reveals critical vulnerabilities in contexts of institutional fragility and power asymmetries, such as those found in Latin America and the Caribbean.

The absence of an explicit ethical core and the omission of the quality of the "structures of living together" allow the model to be instrumentalized by clientelistic and personalistic dynamics. Therefore, the integration of Development Ethics is proposed as a normative core to transition toward a Framework Policy Reference for Integral Local Human Development. This new paradigm seeks to shield human dignity and the flourishing of capabilities against the microphysics of power, promoting development that is, above all, an exercise of justice and freedom.

AGRADECIMIENTOS

Importancia de la Maestría en mi vida

Durante mis años de profesión como arquitecto-planificador, la mayor parte ha estado dedicada al *desarrollo local*, trabajando principalmente en el *fortalecimiento de comunidades urbano-marginales y rurales*, con el propósito de *contribuir a mejorar su activa y eficaz participación* en la gestión local y nacional del desarrollo.

A lo largo de este camino, mis relaciones de colaboración y de reflexión teórico-conceptual se dieron sobre todo con personas e instituciones europeas, tanto en formación e investigación —como la Cátedra Transdisciplinaria UNESCO sobre Desarrollo Humano y Cultura de Paz de la Universidad de Florencia— como en procesos de cooperación internacional, entre ellas Oxfam UK, NORAD, ASDI, la Generalitat Valenciana y AECID.

La Maestría en FLACSO me brindó la oportunidad invaluable de *cerrar una brecha entre el norte y el sur* —teórica y también práctica— al permitirme compartir experiencias con mis compañeras y compañeros de clases, provenientes de distintos países y realidades de nuestra América Latina.

A ellas y ellos, y a mis hijos, nueras y nietos, les dedico este esfuerzo, con la esperanza de que pueda llegar a ser un aporte —aunque sea pequeño— para una *América Latina cada vez más justa y solidaria*. Expreso mi especial agradecimiento a Michael y Lori Keleher, por haber hecho posible mi participación en esta maestría. Y mil gracias a Montserrat y Leonardo por toda vuestra paciencia y apoyo indispensable.

Managua, Nicaragua. Centroamérica

Febrero de 2026

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	12
1 Planteamiento del problema.....	12
2 Objetivo general y objetivos específicos	13
3 Justificación del estudio y aporte esperado.....	14
4 Estructura de la tesis	14
4.1 INTRODUCCIÓN	14
4.2 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	15
4.3 ESTADO DEL ARTE	15
4.4 CONSIDERACIONES TEÓRICAS.....	15
4.5 CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.....	15
4.6 RESULTADOS	15
4.7 CONCLUSIONES	15
ESTADO DEL ARTE: LA DISPUTA POR EL SENTIDO DEL DESARROLLO	16
1 La Transición Paradigmática: Del Desarrollo Vertical a la Legitimidad Territorial	16
1.1 El Desarrollo Económico Local (DEL): Crítica a la Eficiencia sin Rostro Humano	16
1.2 El "Giro Local" (<i>Local Turn</i>) de la UNESCO: Paz, Agencia y Legitimidad.....	17
2 El Enfoque Territorial del Desarrollo Local (en sus siglas en inglés TALD): Vincular la	
Descentralización con los Resultados del Desarrollo Local	18
2.1 Propósito y Alcance	18
2.2 El punto de partida común: la descentralización no basta	19
2.3 Definir el desarrollo territorial	19
2.4 Del concepto a la estrategia nacional (ETDL/TALD)	21
2.5 Hacer operativo el apoyo: la experiencia de la UE / DEVCO	22
2.6 Convergencias, complementariedad y tensiones	23
2.7 Implicaciones y conclusiones	23

2.8	Justificación Metodológica del Corpus de Análisis: La Institucionalización Normativa del TALD	24
3	Descentralización y Autonomía: Laberinto de la Economía Política	26
3.1	Tensiones en la descentralización en América Latina.....	26
3.2	Implicación para el TALD y la Ética del Desarrollo.....	26
3.3	La autonomía nominal	27
3.4	Gobernanza Local vs. Captura de Élite: Asimetría en la toma de decisiones	27
4	Restricciones de Cultura Política: El Desafío Global del TALD	28
5	La Ética del Desarrollo (EDD) como Marco de Validación	29
5.1	Denis Goulet: El Desarrollo como Liberación y el Valor de la Estima Propia	29
5.2	Amartya Sen y el Enfoque de Capacidades: La Libertad como Métrica	30
5.3	La Sistematización Normativa Contemporánea: Gasper, Drydyk y Keleher	30
6	Síntesis del Vacío de Investigación y Contribución de la Tesis	31
CONSIDERACIONES TEÓRICAS.....		32
1	El Enfoque Territorial al Desarrollo Local (TALD) como Objeto de Análisis	32
1.1	El Territorio: Más que un Recipiente Geográfico	32
1.2	El Pragmatismo como Limitación: El "Cómo" sobre el "Para Qué"	33
2	La Ética del Desarrollo (EDD) como Marco Normativo.....	34
2.1	Los Orígenes Filosófico-Políticos: El Diálogo entre Sen y Goulet	34
3	La Sistematización Normativa: El "Deber Ser" de la Evaluación	35
3.1	El Territorio como Sistema Complejo y Contingente	36
3.2	La Dimensión Correlacionada: Economía Política, Cultura Política y Poder	37
4	La Microfísica del Poder como Marco de Análisis.....	39
5	Hacia una Síntesis Crítica: El Blindaje Ético como Necesidad Sistémica	39
5.1	La Restricción Estructural (Nivel Macro).....	40
5.2	La Restricción Procesual (Nivel Micro)	40
CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.....		41
1	Diseño de la Investigación: Evaluación Conceptual Comparada	41

1.1	La Naturaleza "Sui Generis" de la Evaluación	41
1.2	El Corpus Documental del TALD	41
1.3	El Círculo de la Interpretación: De la realidad al papel y del papel a la vida.....	42
2	Procedimiento de Contrastación Sistemática (Fase I y II).....	44
2.1	Fase I: Identificación y Codificación Temática	44
2.2	Fase II: Evaluación de la Consistencia Normativa	44
2.3	Fase III: Interpretación Crítica y Triangulación.....	45
3	Marcos Teóricos Interpretativos: Las Herramientas	45
3.1	Perspectiva Hermenéutica: La búsqueda del <i>sentido profundo</i>	45
3.2	Perspectiva Foucaultiana y la Institucionalidad Informal: El análisis del poder .	46
3.3	Perspectiva Sistémica: El territorio como sistema complejo	47
4	Matriz de Evaluación Ética: Los Criterios de los Siete Lentes.....	47
4.1	Lente 1: Agencia Social y Bien Común	47
4.2	Lente 2: Justicia Territorial y Equidad Distributiva	48
4.3	Lente 3: Solidaridad e Instituciones Justas	50
4.4	Lente 4: Razón Cordial y Reconocimiento	51
4.5	Lente 5: Participación Ciudadana y Democracia Real	52
4.6	Lente 6: Transparencia y Rendición de Cuentas	53
4.7	Lente 7: Autonomía Local y Visión Integral del Desarrollo	55
5	Conclusión del Marco Metodológico: La Ruta Crítica de la Investigación.....	57
	RESULTADOS	58
1	Introducción al Análisis de los Hallazgos	58
2	Análisis del Lente 1: Agencia Social y Bien Común	59
2.1	Evidencia en el TALD: La brecha entre el "Funcionar" y el "Actuar"	59
2.2	El simulacro de la agencia y la captura del poder local en ALC	60
3	Análisis del Lente 2: Justicia Territorial y Equidad Distributiva.....	61
3.1	La ambigüedad de la cohesión territorial y el desplazamiento hacia la competitividad.....	61
3.2	La trampa de la homogeneidad técnica y la geografía de la exclusión.....	62

4	Análisis del Lente 3: Solidaridad e Instituciones Justas	62
4.1	El enfoque del TALD: Inclusión técnica vs. Protección política	63
4.2	De la biopolítica al control clientelar: La fragilidad del "Tercero"	63
5	Análisis del Lente 4: Razón Cordial y Reconocimiento	64
5.1	El tratamiento de la sostenibilidad en el TALD: Gestión vs. Cuidado	64
5.2	La temporalidad forzada	65
6	Análisis del Lente 5: Participación Ciudadana y Democracia Real	65
6.1	Diagnóstico de la Participación Funcional en el TALD	66
6.2	Obstáculos para la Participación Real y la Agencia Social.....	66
7	Análisis del Lente 6: Transparencia y Rendición de Cuentas	67
7.1	El TALD y la confianza pública: Eficacia vs. Equilibrio de Poder	67
7.2	El combate al secretismo: Blindaje contra el clientelismo en ALC	67
8	Análisis del Lente 7: Autonomía Local y Visión Integral del Desarrollo	68
8.1	La apuesta por la integralidad en el TALD: ¿Fin o Medio?.....	68
8.2	La fragmentación como técnica de control en ALC	69
9	El Desarrollo Humano Integral (DHI) como Horizonte Ético	69
10	Síntesis de Resultados: La Naturaleza Contingente y la Necesidad de Integralidad	
	71	
	CONCLUSIONES	71
1	El TALD y sus dificultades conceptuales en su correspondencia con la Ética del Desarrollo.....	71
1.1	La Vulnerabilidad Estructural del TALD ante la Ausencia de un Núcleo Ético ..	71
1.2	El Desfase entre el “Mundo del Texto” y la “Estructura del Vivir Juntos”	72
1.3	La Microfísica del Poder y el Silencio sobre el Clientelismo en ALC	73
1.4	La Fragilidad de un Modelo Orientado a Resultados frente al Desarrollo Humano Integral.....	73
2	Aproximación analítica a la correspondencia del TALD con la Ética del Desarrollo en América Latina.....	74
2.1	La Fragmentación del Estado y el Concepto de "Zonas Marrones"	74

2.2	El Clientelismo como Institución Informal Coherente	75
2.3	La Descentralización Truncada y la Captura del Estado a Nivel Local	76
3	Hacia un Referente de Política Marco de Desarrollo Humano Local Integral	79
SÍNTESIS GENERAL		80
1	El Problema: El TALD como neutralidad técnica.....	80
2	Innovación Metodológica: Triangulación de Profundidad	80
3	Hallazgos: La Evaluación a través de los Siete Lentes	80
4	El “Después de la Tesis”: Un Referente de Política Marco para ALC.....	81
ANEXO - Figura 1		83
ANEXO – Figura 2		84
REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS.....		85

INTRODUCCIÓN

El desarrollo local como imperativo ético

En la última década, las visiones de gestión de desarrollo local han experimentado un renovado énfasis en el rol de los territorios como epicentros de la acción pública y la transformación social. Este giro hacia lo local no es un simple capricho administrativo; se sustenta en la evidencia histórica de que las soluciones a problemas tan complejos como la pobreza, la desigualdad estructural y la insostenibilidad no pueden imponerse de manera vertical desde los escritorios del nivel central. Por el contrario, para que el desarrollo sea auténtico y sostenible, debe construirse a partir de la *agencia* (la capacidad de las personas para actuar y decidir por sí mismas) y *los recursos* propios del territorio, de sus sociedades y gobiernos locales.

En este contexto, surge el *Enfoque Territorial al Desarrollo Local (TALD)*, el cual se ha consolidado como un marco de referencia sumamente influyente sobre todo para la cooperación internacional. Es importante destacar que el TALD no es un manual rígido, sino un planteamiento audaz que busca articular a actores públicos, privados y sociales bajo una lógica de coordinación entre diferentes niveles de gobierno. Su mérito radica en intentar acercar el desarrollo a la gente, reconociendo que cada territorio tiene una identidad y un potencial propio. No obstante, al ser un enfoque de carácter indicativo (que da pautas) y contingente (que depende de las circunstancias del lugar), su consistencia ética puede variar.

El TALD, difundido principalmente a través de documentos técnicos y guías de política marco (Comisión Europea, 2016; European Commission, 2013; Romeo, 2014) pone un énfasis valioso en la eficiencia de la gobernanza. Sin embargo, en esta tesis se plantea que, para que el TALD no se convierta en una simple herramienta de gestión burocrática, necesita fortalecer su vínculo con los principios éticos que orientan la ampliación de las libertades humanas. Esto es especialmente crítico en América Latina y el Caribe (ALC), donde el TALD debe demostrar su temple al enfrentar realidades sociopolíticas complejas. En esta región, el desarrollo local debe lidiar con estilos de gobernanza que, como ha señalado Guillermo O'Donnell (1993, 1999), a menudo presentan rasgos de democracias delegativas que excluyen la voz del ciudadano de las decisiones importantes.

Para abordar esta necesidad de fortalecimiento, acudimos a la *Ética del Desarrollo (EDD)*. Desde sus orígenes con pioneros como Denis Goulet (1971, 1989), quien entendía el desarrollo como un proceso de liberación humana que debe respetar los valores culturales, y Amartya Sen (1999), quien revolucionó el tema al proponer que el desarrollo es la expansión de las "capacidades" de las personas, la EDD ofrece un conjunto robusto de criterios normativos para evaluar la coherencia ética de las propuestas de políticas públicas, así como de otros tipos de intervenciones de desarrollo, incluyendo el desarrollo local.

La EDD exige que el desarrollo no se mida solo por el crecimiento económico, sino por la expansión de las libertades reales de las personas, la reducción de vulnerabilidades injustas y la garantía de procesos deliberativos (donde la gente pueda discutir y decidir sobre su futuro). Autores como David Crocker (2008), Des Gasper (2004) y el trabajo conjunto de Drydyk y Keleher (2018, 2021) han profundizado en estos principios, señalando que una política solo es éticamente sólida si garantiza que los beneficios lleguen a los más necesitados y si respeta la dignidad de los actores locales.

Por lo tanto, el objetivo central de este trabajo no es deslegitimar al TALD —cuyo fuerte empeño al promover la gestión del desarrollo local desde sus actores más propios, es reconocido—, sino realizar una *Evaluación Conceptual* sobre su consistencia respecto a la EDD. Se trata de un ejercicio de validación teórica: antes de contribuir en proponer estrategias o políticas concretas, es imperativo verificar si los cimientos del TALD son lo suficientemente sólidos para sostener un modelo de desarrollo humano justo. Analizaremos si el TALD, en su evolución institucional, ha mantenido este enfoque centrado en las personas o si ha cedido terreno ante una visión puramente administrativa.

PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1 Planteamiento del problema

El problema de investigación se centra en la brecha existente entre la aspiración del TALD de promover un desarrollo local inclusivo y su falta de criterios normativos explícitos que aseguren que esa aspiración se cumpla de manera ética. El TALD es un enfoque valiente y audaz, pues se atreve a proponer que el desarrollo ocurra en y desde el territorio, de abajo hacia

arriba. Sin embargo, al ser un marco principalmente técnico y de gestión, a menudo asume que conceptos como "participación" o "gobernanza" funcionan igual en todos lados.

En la realidad de América Latina y el Caribe, esta omisión es crítica. Esta región no es un tablero de juego nivelado; está marcada por profundas asimetrías de poder y estilos de gobernanza que, en no pocas ocasiones, rozan el autoritarismo o el clientelismo (O'Donnell, 1999). Si el TALD no define con claridad cómo se garantiza una *agencia efectiva* (que las personas decidan de verdad y no solo llenen listas de asistencia), cómo se asegura la *justicia territorial* (que el dinero no se quede solo en las ciudades ricas) y cómo se protege a los más vulnerables, su validez ética corre el riesgo de diluirse.

El problema, por tanto, es la necesidad imperiosa de fortalecer la arquitectura del TALD con los cimientos de la Ética del Desarrollo (EDD), *construyendo así, una especie de hormigón armado* para que pueda resistir y avanzar aún ante las presiones de contextos desiguales y excluyentes.

La pregunta que guía esta investigación es:

¿Cuál es la consistencia conceptual del Enfoque Territorial al Desarrollo Local (TALD) con los criterios de la Ética del Desarrollo (EDD), particularmente en las dimensiones de agencia, justicia, solidaridad, deliberación, autonomía e identidad territorial?

2 Objetivo general y objetivos específicos

Objetivo General: Evaluar la consistencia conceptual del TALD respecto a los criterios normativos de la Ética del Desarrollo (EDD), con el fin de identificar cómo fortalecer su capacidad para promover un desarrollo humano auténtico.

Objetivos Específicos:

- Identificar las afinidades conceptuales (donde sí coinciden) y las tensiones normativas (donde hay roces) entre los principios del TALD y los postulados de la EDD.
- Analizar la presencia de criterios éticos en los documentos base del TALD, utilizando *siete lentes normativos* (agencia, justicia, solidaridad, deliberación, autonomía, identidad y sostenibilidad).

- Determinar las condiciones normativas mínimas que el TALD debería integrar para mejorar su coherencia y su capacidad de guiar la gobernanza local en contextos complejos y de baja cultura política.

3 Justificación del estudio y aporte esperado

Esta investigación es necesaria porque el desarrollo local no puede ser solo una cuestión de "eficiencia administrativa". Se justifica en tres planos:

- Plano Conceptual (El puente): Establece un vínculo, poco explorado hasta ahora, entre un enfoque de gestión (TALD) y un marco ético (EDD). Esto significa pasar de preguntar "¿cómo gestionamos mejor?" a preguntar "¿estamos respetando la dignidad humana en esta gestión?".
- Plano Político (La realidad de ALC): Ofrece herramientas a las agencias de cooperación, gobiernos y sociedades locales en ALC. Al reconocer la relevancia del TALD para operar en entornos difíciles, la tesis aporta el "blindaje ético" necesario para que las políticas locales no sean capturadas por élites o grupos de poder.
- Plano Metodológico (Las gafas de análisis): Propone un procedimiento replicable. Los "siete lentes" que aquí se desarrollan pueden ser usados en el futuro para evaluar otras políticas públicas e intervenciones diversas, permitiendo que cualquier entidad o grupo de los tres sectores (público, privado y social), analice si un plan o propuesta es realmente coherente con la Ética del Desarrollo.

4 Estructura de la tesis

4.1 INTRODUCCIÓN

Establece el contexto temático general sobre el Enfoque Territorial al Desarrollo Local (TALD) y la Ética del Desarrollo (EDD), justificando la relevancia del estudio en el ámbito de las políticas públicas e intervenciones de desarrollo local.

4.2 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Define la pregunta central de la tesis sobre la consistencia conceptual y normativa entre el TALD y la EDD. Detalla los objetivos generales y específicos, la justificación del estudio y el aporte esperado a la literatura.

4.3 ESTADO DEL ARTE

Revisa la evolución de los enfoques de desarrollo local, las contribuciones y críticas académicas al TALD, y la consolidación de la EDD como marco normativo idóneo para el escrutinio ético del desarrollo local.

4.4 CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Desarrolla el marco conceptual de la tesis. Define los principios fundacionales del TALD y sistematiza los criterios normativos de la EDD (agencia, justicia, solidaridad...). Introduce los lentes interpretativos de la complejidad sistémica y la cultura política.

4.5 CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Detalla el diseño de la investigación como una *Evaluación Conceptual*. Explica el procedimiento de identificación y contrastación, la construcción de los siete lentes normativos y la *mediación hermenéutica de Paul Ricoeur* como herramienta para *interpretar el sentido profundo* de los textos.

4.6 RESULTADOS

Presenta los hallazgos del análisis de contrastación. Expone las afinidades conceptuales iniciales del TALD con la EDD y detalla, lente por lente, los vacíos y la consistencia del TALD en las dimensiones de agencia, justicia, autonomía y sostenibilidad humana.

4.7 CONCLUSIONES

Recapitula la respuesta a la pregunta de investigación: la consistencia del TALD respecto a la EDD. Sintetiza los hallazgos clave y ofrece las implicaciones prácticas y recomendaciones para mejorar y/o fortalecer la coherencia ética del enfoque.

ESTADO DEL ARTE: LA DISPUTA POR EL SENTIDO DEL DESARROLLO

1 La Transición Paradigmática: Del Desarrollo Vertical a la Legitimidad Territorial

El debate contemporáneo sobre el desarrollo local no es un campo neutral; es el resultado de una ruptura histórica con los modelos de planificación y gestión centralizada y tecnocrática que dominaron el siglo XX. El Estado del Arte identifica un tránsito que va desde lo "exógeno" (impuesto desde fuera y desde arriba) hacia lo "endógeno" (emergente desde el territorio), un proceso que ha estado marcado por tensiones normativas y políticas.

1.1 El Desarrollo Económico Local (DEL): Crítica a la Eficiencia sin Rostro Humano

La literatura académica sitúa el nacimiento del DEL en los años 80 como una respuesta a la crisis del fordismo¹ y a la necesidad de los territorios de insertarse en la globalización. Autores de referencia como Vázquez-Barquero (2005, 2007) y Francisco Alburquerque (2004) sentaron las bases de este enfoque, centrado en la creación de ventajas competitivas, la innovación tecnológica y la formación de clústeres productivos.

Sin embargo, al analizar esta trayectoria, se observa una fractura ética profunda. El DEL operó bajo un sesgo instrumental, enfocándose en los "factores determinantes" del crecimiento, pero descuidando la dimensión de la justicia social. Es aquí donde la crítica de Sergio Boisier (2001, 2005) se vuelve fundamental para esta tesis. Boisier sostiene que el desarrollo local es, en esencia, un proceso de *"subjetividad colectiva"*:

"El desarrollo local no es un objeto que se entrega, sino un proceso de construcción de capital sinérgico; es la capacidad de la sociedad para

¹ El *fordismo*, un término acuñado por el intelectual y periodista italiano Antonio Gramsci en 1926, representa un paradigma revolucionario en la producción industrial que transformó radicalmente la organización del trabajo, la gestión empresarial y, en última instancia, la sociedad moderna. [Fordismo: Historia, Impacto y Evolución Industrial](#)

articularse en torno a proyectos comunes basándose en la confianza, la identidad y la cultura." (Boisier, 2005, p. 51)

1.2 El "Giro Local" (*Local Turn*) de la UNESCO: Paz, Agencia y Legitimidad

Un punto de inflexión crítico en la literatura reciente es el concepto del "*Giro Local*", cuya sistematización más robusta se encuentra en el informe de la UNESCO (2018), *Long Walk of Peace*. Este giro no es una simple sugerencia metodológica; es una enmienda a la totalidad de los modelos de "Paz Liberal" y desarrollo vertical que han predominado desde la posguerra.

La literatura que sustenta este giro sostiene que las intervenciones diseñadas en las "vanguardias cosmopolitas" (las sedes de organismos internacionales y capitales nacionales) sufren de una desconexión con la realidad del territorio. El Estado del Arte identifica aquí una tensión fundamental: mientras el modelo tradicional busca la *efectividad técnica* (cumplir indicadores), el Giro Local busca la *legitimidad social* (que la comunidad participe genuinamente y así reconozca el proceso como propio).

Al profundizar en el texto de la UNESCO, descubrimos que este giro implica un "retroceso de las certezas". Esto significa que el desarrollo local ya no puede ser visto como una receta estandarizada (un "kit" de herramientas), sino como un proceso de *emancipación y empatía*.

La UNESCO es enfática al señalar que:

"El enfoque en la agencia local redefine el significado de la paz y la legitimidad en diferentes contextos (...) abre la posibilidad de la emancipación en un marco de lo local a lo global." (2018, p. 81)

Este debate es vital para evaluar el TALD. La literatura sugiere que si este se implementa como un servicio *top-down* de "creación de capacidades" (donde el experto enseña al local), está reproduciendo el modelo liberal que la UNESCO critica. Por el contrario, si el TALD se asume como un espacio de "*Paz Híbrida*", donde se aceptan, resisten y remodelan las intervenciones externas, entonces el enfoque territorial adquiere una dimensión ética real. Esta sección del Estado del Arte demuestra que el TALD está atrapado en esta disputa: ser una herramienta de

control burocrático o ser un vehículo para la autonomía que en texto de la UNESCO se describe como "la paz de todos los días".

Para esta tesis, este aporte es fundamental. La paz y el desarrollo dejan de ser actividades centradas en el Estado para convertirse en "*asunto de todos*", basados en la acción cotidiana de aceptar, resistir y remodelar las intervenciones externas (Richmond & Mitchell, 2012). Este "giro local" justifica la audacia de un enfoque como el TALD, pero al mismo tiempo advierte que su éxito depende de que no se impongan narrativas centralizadas de las élites nacionales o globales, cuyas "vanguardias cosmopolitas" rara vez producen resultados sostenibles.

2 El Enfoque Territorial del Desarrollo Local (en sus siglas en inglés TALD): Vincular la Descentralización con los Resultados del Desarrollo Local

Sobre el estado del arte relacionado con el TALD, es de singular importancia aclarar que la literatura existente es operativa - no académica - por lo que no comprende debates de investigadores y/o analistas académicos.

Dado que este Enfoque es el protagonista de esta tesis, para brindar una información lo más neutral, en esta investigación se presenta una síntesis de dos artículos de GREAT insights del European Centre for Development Policy Management (ECDPM): "¿Qué es el desarrollo territorial?", de Leonardo Romeo (2015), y "El nuevo enfoque de la UE sobre la descentralización y el desarrollo territorial", de Jorge Rodríguez Bilbao (2015).

El ECDPM ha colaborado con la Comisión Europea en procesos de descentralización favorables al desarrollo, también mediante enfoques territoriales.

2.1 Propósito y Alcance

Acá se sintetizan dos artículos complementarios que examinan por qué décadas de reformas de descentralización han fracasado tantas veces en producir resultados de desarrollo, y cómo una

estrategia nacional deliberada —un *Enfoque Territorial del Desarrollo Local* (ETDL, o TALD por sus siglas en inglés)— puede aportar el eslabón perdido. Romeo aborda la cuestión de forma conceptual, construyendo una definición precisa y pertinente para las políticas. Rodríguez Bilbao la aborda de forma institucional, describiendo cómo la Comisión Europea está traduciendo ese pensamiento en práctica operativa. Leídos en conjunto, transitan de **qué es el desarrollo territorial a cómo puede un socio externo apoyarlo.**

2.2 El punto de partida común: la descentralización no basta

Ambos autores parten del mismo diagnóstico. Tras más de dos décadas de reformas de descentralización en todo el mundo, el vínculo empírico entre descentralización y desarrollo sigue siendo débil y discutido. Romeo destila las lecciones acumuladas en dos proposiciones: la descentralización está *invariablemente impulsada por la política*, que determina el alcance y el ritmo de la reforma; y solo *contribuye al desarrollo* bajo condiciones específicas: un Estado con vocación de desarrollo, un compromiso genuino de política nacional y autoridades locales dotadas de auténtica autonomía y rendición de cuentas.

La idea decisiva es que la descentralización no producirá desarrollo si el propio Estado no está comprometido con él, o si las reformas impulsadas por la política no se complementan con una política nacional que valore el desarrollo territorial y empodere a las autoridades locales. La ausencia de tal política sostiene Romeo, explica por qué tantos procesos de descentralización se estancan o se revierten. Rodríguez Bilbao lo confirma desde el lado de los donantes: la rápida urbanización, los costes sociales y políticos del desarrollo desigual y los límites de los modelos centralizados y verticales han situado el desarrollo territorial en un lugar prioritario de la agenda; sin embargo, su trayectoria sigue siendo desigual porque los esfuerzos se asientan con demasiada frecuencia en premisas poco realistas o derivan en una perspectiva “hiperlocal” estrecha.

2.3 Definir el desarrollo territorial

2.3.1 *Romeo: más allá del “dónde”, hacia el “cómo” y el “por quién”*

Romeo señala que “territorial” suele emplearse de dos formas imprecisas: un sentido *técnico* (desarrollo integrado y multisectorial sobre una porción de territorio, guiado por una visión

espacial) y un sentido *neutro* (un término paraguas para el desarrollo de cualquier unidad subnacional: urbana, regional, rural, costera o fronteriza). Ambos, argumenta, son inadecuados.

La lectura espacial sobrestima lo que las autoridades locales pueden coordinar; la lectura neutra ignora las diferencias políticas e institucionales entre lugares.

Su alternativa fundamenta el desarrollo territorial en el concepto de **desarrollo local**, entendido no como un *dónde* sino como un *cómo* y un *por quién* se promueve el desarrollo. El desarrollo local, bien entendido, tiene cuatro rasgos definitorios:

- **Endógeno** — moviliza recursos específicos del lugar mediante mecanismos políticos e institucionales locales de gobernanza, en vez de limitarse a localizar programas nacionales o globales.
- **Incremental** — la acción local autónoma puede mejorar tanto la eficiencia como el alcance de los esfuerzos nacionales de desarrollo.
- **Multiescalar** — depende de la interacción de actores locales, infralocales y supralocales, lo que descarta toda forma de localismo.
- **Espacialmente integrado** — capta economías de alcance y valor añadido mediante una gestión coordinada horizontalmente y basada en el lugar.

De ahí su definición propuesta: *el desarrollo territorial designa un desarrollo que es endógeno y espacialmente integrado, que moviliza la contribución de actores que operan a múltiples escalas y que aporta valor incremental a los esfuerzos nacionales de desarrollo*. Bajo esta lectura, “desarrollo territorial” es simplemente un nombre más preciso y pertinente para el desarrollo local a una escala variable, normalmente subnacional.

2.3.2 Rodríguez Bilbao: el mismo “ADN”, visto desde la política

Rodríguez Bilbao llega a una posición muy afín. Él remarca la definición de Romeo sobre desarrollo territorial, en tanto comprende un desarrollo local coordinado espacialmente que aprovecha la interacción de los agentes que actúan en múltiples escalas de planificación y administración del desarrollo.

Atendiendo esto, la Comunicación de la Comisión Europea de 2013, *Empoderar a las autoridades locales en los países socios*, reformula a las autoridades locales como expresiones de responsables decisorios, elegidos para conducir la gestión de políticas locales y no como meros prestadores de servicios, y considera la descentralización un instrumento para obtener mejores resultados.

De ahí reafirma las cuatro “dimensiones clave” de un enfoque territorial —**endogeneidad, integración, multiescalaridad y valor incremental**— que coinciden casi exactamente con los cuatro rasgos de Romeo. La convergencia no es casual: ambos artículos están escritos explícitamente como piezas complementarias en torno al mismo concepto de ETDL/TALD.

2.4 Del concepto a la estrategia nacional (ETDL/TALD)

Ambos autores insisten en que las autoridades locales empoderadas y “con vocación de desarrollo” no surgirán de forma espontánea. Se requiere una estrategia nacional —el Enfoque Territorial del Desarrollo Local— que alinee la política nacional con la capacidad subnacional. Romeo la presenta como una arquitectura por niveles (Ver Figura 1, en Anexo) que se asienta sobre dos pilares:

- **Políticas de nivel nacional:** una política de descentralización que refuerce de verdad la autonomía y la rendición de cuentas de las autoridades locales; una agenda urbana nacional; y una política de desarrollo rural, todas ellas favorables a las autoridades locales y a las sinergias urbano-rurales.
- **Instituciones y capacidad de nivel subnacional:** mecanismos eficaces de cooperación intergubernamental; liderazgo local y capacidad administrativa; y ciudadanía activa y alianzas público-privadas.

En conjunto, estos elementos alimentan un **sistema mejorado de gestión del desarrollo local** —mayor alcance, mejor planificación, instrumentos de financiación diversificados y mayor capacidad de ejecución— que es lo que finalmente produce el desarrollo territorial. Romeo advierte que la lógica lineal y exhaustiva del diagrama tiene *únicamente valor analítico*: la

reforma real es parcial, incremental y no lineal, y cualquier componente puede servir de punto de entrada.

Hay insistencia también en una reconceptualización más profunda de la propia descentralización: de una transferencia de funciones y recursos al empoderamiento de las personas mediante el empoderamiento de sus gobiernos locales. Las autoridades locales deberían reconocerse como mecanismos de autogobierno de un electorado político local con un *mandato general* para el bienestar de sus comunidades, y no como meros órganos de gestión que prestan funciones delegadas.

2.5 Hacer operativo el apoyo: la experiencia de la UE / DEVCO

Rodríguez Bilbao describe cómo la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DEVCO B2) pasó del concepto a la práctica. Una nota de política dio lugar a un taller interno (diciembre de 2014) y a un seminario de 4,5 días (abril de 2015) que reunió a más de 60 funcionarios de las Delegaciones de la UE y de la sede, construyendo deliberadamente una comunidad de profesionales, seguido de seminarios regionales en América Latina, los países vecinos, los países africanos y asiáticos para contextualizar el enfoque.

Su mensaje operativo central es que la **acción conjunta** es la clave de un ETDL genuino, mostrando, cómo el gobierno local puede movilizar recursos mucho más allá de su propio presupuesto —las energías de las comunidades, las empresas y la sociedad civil, más nuevos activos y nuevas fuentes de financiación como la filantropía privada, la responsabilidad social corporativa y las contribuciones comunitarias— para generar un efecto *incremental* (Ver Figura 2, en Anexo). Subraya las ventajas comparativas de las autoridades locales electas: un mandato general, legitimidad política para coordinar, capacidad normativa, rendición de cuentas ante las demandas locales y estabilidad institucional.

De manera crucial, sostiene que esto exige que la propia UE cambie su forma de trabajar. El “software” necesario incluye situar a la ciudadanía en el centro, reconocer el papel catalizador de unas autoridades locales que rinden cuentas, integrar a las autoridades locales en las operaciones sectoriales (seguridad alimentaria, desarrollo rural, recursos naturales), aceptar la

naturaleza no lineal de la reforma y aprovechar las ventanas de oportunidad, y emplear el análisis de economía política para diseñar enfoques adaptados a cada país en lugar de modelos estándar. Compara con acierto el papel del facilitador con el de un “artista” —menos obsesionado con el diseño perfecto inicial y más centrado en aprender de la ejecución y gestionar el riesgo—, reconociendo a la vez las limitaciones institucionales reales dentro de la UE (menos personal, fuertes exigencias administrativas, creciente aversión al riesgo y presión por obtener resultados rápidos).

2.6 Convergencias, complementariedad y tensiones

Los dos artículos son notablemente coherentes. Ambos rechazan el localismo “hiperlocal”, ambos insisten en que el territorio es un *ingrediente activo* y no un receptáculo pasivo del desarrollo, ambos sitúan a unas autoridades locales empoderadas y responsables como eje, y ambos anclan la agenda en el mismo “ADN” de cuatro rasgos. Su complementariedad es de registro: Romeo aporta la precisión conceptual y la arquitectura de estrategia nacional; Rodríguez Bilbao aporta la traducción operativa del donante y la agenda de reforma institucional para un socio externo.

Conviene señalar dos tensiones latentes para quien aplique estas ideas. Primera: ambos autores admiten que, cuando la base institucional es muy débil, es improbable que una política de ETDL surja por sí sola, lo que plantea la cuestión de la secuenciación en los contextos más difíciles. Segunda: la insistencia en enfoques incrementales, adaptados a cada país e informados políticamente choca con las propias presiones de la UE hacia la estandarización y los resultados rápidos y demostrables, una tensión que Rodríguez Bilbao nombra pero no resuelve del todo.

2.7 Implicaciones y conclusiones

- **La descentralización es una condición necesaria pero insuficiente.** Sin una política nacional que valore el desarrollo territorial, la descentralización tiende a estancarse o revertirse.
- **Definir el territorio por su función, no solo por su geografía.** La pregunta útil no es solo *dónde* ocurre el desarrollo, sino *cómo* y *por quién* se impulsa.

- **Los cuatro rasgos son una prueba práctica.** Endógeno, incremental, multiescalar y espacialmente integrado distinguen, en conjunto, el desarrollo local genuino de la mera localización de programas externos.
- **Una estrategia nacional de ETDL debe combinar lo de arriba y lo de abajo.** La reforma de la política nacional y la capacidad subnacional deben avanzar juntas, aunque sea de forma desigual y no lineal.
- **La acción conjunta moviliza recursos más allá del Estado.** Las comunidades, las empresas y la sociedad civil, junto con nuevos activos y financiación, generan el valor incremental que está en el corazón del ETDL.
- **Los socios externos deben adaptar su propia práctica.** Apoyar el ETDL exige un compromiso flexible, adaptado a cada país e informado políticamente, y una tolerancia a la reforma no lineal que contrasta con la entrega de ayuda “habitual”.

2.8 Justificación Metodológica del Corpus de Análisis: La Institucionalización Normativa del TALD

Habiendo detallado lo más claramente posible el TALD, con la ayuda de estos dos importantes artículos, se torna relevante explicitar y fundamentar los criterios que rigieron la selección del corpus documental que sirve de base para el análisis crítico de este enfoque: La selección de los textos objeto de estudio no responde a una lógica arbitraria, sino a un criterio de representatividad institucional y pureza prescriptiva.

Para examinar las implicaciones del TALD y su posterior contraste con la Ética del Desarrollo (EDD), esta investigación delimitó su corpus a tres documentos fundamentales emitidos directamente por la Comisión Europea (CE):

1. **European Commission (2013).** *Empowering Local Authorities in Partner Countries: Supporting Decentralisation, Local Governance and Local Development.*
2. **Romeo, L. (2014).** *The Territorial Approach to Local Development (TALD). From Decentralization Reforms to Developments Outcomes. A Policy Note.* (Comisión Europea).
3. **Comisión Europea (2016).** *Apoyo a la Descentralización, la Gobernanza y el Desarrollo Local a través de un Enfoque Territorial.*

La justificación metodológica de acotar el análisis a esta tríada documental se sustenta en tres razones epistemológicas clave:

- **Acceso a la fuente prescriptiva originaria:** Estos documentos no constituyen interpretaciones secundarias ni adaptaciones de terceros, sino que representan la formulación política e institucional matriz de la Comisión Europea. Al analizar estas piezas, se accede de manera directa al diseño conceptual "puro" y normativo del enfoque territorial del desarrollo, tal como es concebido y estructurado por uno de sus principales organismos promotores a nivel global.
- **El TALD como política de cooperación internacional:** La pertinencia de estudiar estos textos radica en su carácter prescriptivo para los países socios. El documento de 2013 fija la posición oficial de la Unión Europea respecto al rol de las autoridades locales en los procesos de desarrollo; la nota política de Leonardo Romeo en 2014 operacionaliza conceptualmente el tránsito de las reformas de descentralización hacia los resultados de desarrollo; y la guía de 2016 formaliza las directrices de implementación metodológica. En consecuencia, este corpus condensa el modelo oficial que se propone transferir y aplicar en contextos periféricos.
- **Coherencia y homogeneidad analítica:** El análisis de estas fuentes primarias permite evaluar el discurso del TALD en su máxima coherencia interna. Al aislar las variables del modelo en su formulación institucional original, la posterior contrastación con las realidades sociopolíticas e institucionales de América Latina adquiere una mayor validez metodológica, evitando el sesgo de evaluar variantes o distorsiones locales del enfoque.

De este modo, el corpus seleccionado no pretende agotar la inmensa literatura operativa sobre el TALD, sino interrogar analíticamente conceptual, el núcleo doctrinal y normativo del enfoque desde su propia matriz de emisión institucional.

Finalmente, es importante decir respecto al TALD, que no existen hasta el momento antecedentes que lo analicen a la luz de la Ética del Desarrollo.

3 Descentralización y Autonomía: Laberinto de la Economía Política

El TALD se presenta como un enfoque diseñado para empoderar a los gobiernos locales, pero la literatura académica sobre descentralización en países en desarrollo —y particularmente en América Latina— revela una realidad mucho más cruda y contradictoria que la propuesta en los planteamientos técnicos.

3.1 Tensiones en la descentralización en América Latina

Para profundizar en la tensión que enfrenta el TALD, es imperativo recurrir al análisis de Tulia Falletti (2010), quien sostiene que la descentralización en América Latina no siempre fue el resultado de una vocación democrática, sino a menudo una respuesta pragmática de las élites nacionales ante crisis fiscales y de legitimidad.

Falletti introduce el concepto de "Descentralización Administrativa por Transferencia de Crisis". Según la autora, este proceso ocurre cuando el gobierno central, asfixiado por el déficit, traslada la responsabilidad de los servicios públicos (como educación y salud) a los gobiernos subnacionales, pero sin el respaldo de los recursos financieros necesarios. En sus palabras:

"La descentralización administrativa a menudo ha sido impulsada por el deseo de los gobiernos nacionales de descargar responsabilidades fiscales en los niveles inferiores de gobierno, especialmente en tiempos de crisis económica, sin proporcionar los ingresos correspondientes para financiar estas nuevas obligaciones" (2010, p. 38).

3.2 Implicación para el TALD y la Ética del Desarrollo

El Estado del Arte revela que el TALD, al proponer una *Gobernanza Multinivel* y una *Participación Social Activa*, asume que el gobierno local tiene la "agencia institucional" para responder a las demandas ciudadanas. Sin embargo, si el municipio está atrapado en la "transferencia de crisis" descrita por Falletti, su capacidad de respuesta es nula.

Desde la Ética del Desarrollo (EDD), esto se analiza como una *injusticia estructural*. No se puede evaluar la "eficacia" del TALD sin denunciar que se le ha asignado una responsabilidad de desarrollo a un actor (el gobierno municipal) cuya capacidad de gestión ha sido severamente

limitada, tanto financiera como políticamente. Autores como Gasper (2004) y Sen (1999) coincidirían en que exigir resultados de desarrollo en un contexto de privación de medios y resoluciones políticas, es una contradicción normativa que afecta la dignidad de los ciudadanos locales, quienes ven frustradas sus expectativas de mejoras que afectan su *calidad de vida* (Nussbaum & Sen, 1993/1996).

3.3 La autonomía nominal

Complementando el análisis de Falleti sobre la secuencialidad de las reformas, la literatura de Gasper (2005) y O'Donnell (1993) permite identificar un fenómeno pernicioso para el desarrollo local: la *Autonomía Nominal*.

A pesar de que los marcos jurídicos en América Latina y el Caribe proclaman la descentralización, la realidad operativa es la de una subordinación política profunda. La dependencia económica casi absoluta de las transferencias presupuestarias del nivel central hacia el local crea un "techo de cristal" para la *agencia institucional*. Para el TALD, esto representa una contradicción de base: el enfoque propositivo plantea que el territorio sea "motor" y "sujeto" de su propio cambio, pero la realidad política, no pocas veces demuestra que el Alcalde suele actuar más como delegado del poder central (buscando recursos en la capital) que como líder con poder real para un proceso de desarrollo endógeno.

Desde la Ética del Desarrollo, esta autonomía de papel es denunciada como una distorsión del proceso de toma de decisiones. Si el financiamiento está condicionado a prioridades nacionales o sectoriales, la "participación ciudadana" a nivel local que promueve el TALD se vuelve un ejercicio estéril, pues los gobiernos locales no tienen poder real para reasignar recursos hacia lo que ellos mismos valoran, limitando la expansión de sus capacidades.

3.4 Gobernanza Local vs. Captura de Élite: Asimetría en la toma de decisiones

La gobernanza, definida por Kooiman (2003) y Stoker (1998) como la gestión de redes de actores que trascienden lo gubernamental, es el pilar operativo sobre el cual descansa el TALD. Sin embargo, la literatura de la Economía Política Crítica (Falleti, 2010; Jessop, 2002;

Swyngedouw, 2005) ha roto con la visión romántica de que estas redes son por definición horizontales y armoniosas.

En territorios caracterizados por desigualdades históricas, la gobernanza es susceptible a la *"captura de élites"*. Este proceso ocurre cuando actores económicos o políticos dominantes instrumentalizan el lenguaje de la "participación" y las "mesas de diálogo" del TALD para revestir de legitimidad sus propios intereses privados.

"Las redes de gobernanza no operan en un vacío de poder; en ausencia de una regulación ética robusta, tienden a reproducir las asimetrías existentes en lugar de transformarlas." (Stoker, 1998, p. 24)

Para esta tesis, este punto es crucial: el TALD propone que el desarrollo sea "multiactor", pero el vacío identificado en el Estado del Arte es que no especifica *cómo evitar que el peso específico de los poderosos anule la voz de los marginados*. Sin los lentes de la EDD (específicamente la Justicia y la Solidaridad), la gobernanza territorial corre el riesgo de convertirse en un mecanismo de exclusión elitista y tecnocrática, donde la "propiedad local" de la que habla la UNESCO es secuestrada por las élites locales, dejando a la comunidad en una posición de agencia disminuida.

4 Restricciones de Cultura Política: El Desafío Global del TALD

A pesar de su ambición global, el TALD enfrenta barreras invisibles relacionadas con la cultura institucional. Para comprender la resistencia que enfrenta, es necesario acudir a la obra de Guillermo O'Donnell (1993, 1999), cuyas categorías de análisis sobre el Estado en América Latina son fundamentales para desmitificar la implementación de políticas públicas. O'Donnell acuñó el término *"Zonas Marrones"* para describir aquellos espacios geográficos y sociales donde, a pesar de existir un orden democrático formal y elecciones periódicas, el Estado de Derecho es prácticamente inexistente o se aplica de manera fragmentada.

En estas zonas, la legalidad nacional se ve desplazada por sistemas de poder informales, donde el personalismo, el clientelismo y, en casos extremos, la coacción de actores armados o élites locales, dictan las reglas del juego. El Estado del Arte identifica aquí una *contradicción*

esencial del TALD: el enfoque territorial asume que existe un "suelo institucional" mínimo — transparencia, rendición de cuentas y seguridad jurídica— sobre el cual construir la colaboración público-privada. Sin embargo, en las "Zonas Marrones", la propuesta de gobernanza horizontal del TALD es percibida por los cacicazgos locales como una amenaza a su control vertical o, peor aún, como una nueva fuente de recursos para alimentar sus redes clientelares.

Complementariamente, el concepto de "*Democracia Delegativa*" de O'Donnell explica por qué la participación ciudadana que busca el TALD suele quedar en la superficie. En estas democracias, se instala la idea de que quien gana una elección tiene el derecho (delegado por el votante) de actuar sin controles institucionales ni deliberación social. Para el gestor local en este contexto, el TALD es visto simplemente como un procedimiento burocrático para acceder a fondos de la cooperación, pero no como un compromiso real para ceder poder a la comunidad.

Como señala Des Gasper (2005), aplicar una técnica de desarrollo basada en la confianza y el diálogo en territorios donde impera la "opacidad" de las zonas marrones es condenar el enfoque a la irrelevancia o a la captura. Esta investigación sostiene que, sin un escrutinio ético que parta de la *Justicia Territorial*, el TALD corre el riesgo de ser una capa de barniz moderno sobre estructuras de poder pre-modernas que asfixian la agencia de la población.

5 La Ética del Desarrollo (EDD) como Marco de Validación

La literatura establece que la EDD no es una rama abstracta de la filosofía, sino una "disciplina de diagnóstico" (Gasper, 2004), con fuertes vínculos con las ciencias sociales y políticas, diseñada para evaluar los fines y los medios del cambio social. Para esta tesis, la EDD actúa como el *marco de validación* que permite detectar las inconsistencias en la arquitectura conceptual del TALD. Su relevancia en el Estado del Arte se sustenta en tres pilares fundamentales:

5.1 Denis Goulet: El Desarrollo como Liberación y el Valor de la Estima Propia

Denis Goulet (1971, 1989) introdujo una crítica radical al desarrollo puramente tecnocrático. Para Goulet, el desarrollo es un "arma de doble filo" que puede liberar a las comunidades o

alienarlas bajo nuevos modelos de dominación externa. Su aporte es vital para analizar el TALD, pues Goulet sostiene que el desarrollo debe responder a tres metas fundamentales: *el sustento de la vida, la libertad frente a la servidumbre y, especialmente, la estima propia*.

Esta investigación recurre a Goulet para validar si el TALD realmente promueve la autonomía o si más bien erosiona la estima de los actores locales al tratarlos como simples receptores de asistencia técnica y/o económica.

5.2 Amartya Sen y el Enfoque de Capacidades: La Libertad como Métrica

La obra de Amartya Sen (1999) ha impactado enormemente en este Estado del Arte al desplazar la métrica del desarrollo desde los bienes materiales (PIB, infraestructura) hacia las "*Capacidades Humanas*". Sen define el desarrollo como el proceso de expansión de las libertades reales que las personas tienen razones para valorar.

Bajo este lente, el TALD no puede evaluarse por cuántas empresas se crean o cuántos puentes se construyen en un municipio de América Latina y el Caribe. El escrutinio ético de Sen obliga a preguntarse: ¿Están estos procesos de gobernanza y creación o mejoramiento de infraestructuras, expandiendo la *agencia real* de la población? ¿Tienen las personas más opciones de vida después de tal o cual intervención territorial? El vacío identificado es que el TALD suele quedarse en la "provisión de servicios", olvidando que la libertad es, a la vez, el fin supremo y el medio principal del desarrollo.

5.3 La Sistematización Normativa Contemporánea: Gasper, Drydyk y Keleher

Finalmente, el debate actual ha evolucionado hacia la creación de criterios operativos. Autores como Des Gasper (2004), y, Jay Drydyk y Lori Keleher (2018, 2021) han propuesto que la EDD funcione como una "auditoría conceptual". Ellos sugieren que cualquier política de desarrollo debe someterse a una evaluación de consistencia interna.

Esta tesis se apoya en estas elaboraciones para proponer que no basta con que el TALD sea "técnicamente eficiente"; debe ser *éticamente consistente*. El trabajo de estos autores provee los lentes de *Justicia, Solidaridad, Sostenibilidad y Agencia Democrática* que utilizaremos en

el análisis. El Estado del Arte confirma que, mientras el TALD ha avanzado en su "guía de instrucciones" (operatividad), ha dejado un vacío en su "manual de valores" (normatividad). La EDD viene a llenar ese vacío, proporcionando el rigor necesario para que el desarrollo local sea, ante todo, un ejercicio de justicia humana.

6 Síntesis del Vacío de Investigación y Contribución de la Tesis

Tras este recorrido por principales obras del Desarrollo Económico Local, el *Giro Local* de la UNESCO, las restricciones estructurales de la descentralización y la solidez normativa de la Ética del Desarrollo, el vacío académico emerge con total nitidez. La literatura revisada ha avanzado de manera paralela en dos grandes avenidas que, hasta la fecha, no han convergido de forma sistemática:

1. La realidad política en ALC: Autores como O'Donnell y Falleti han desnudado las deficiencias de las democracias delegativas y las "Zonas Marrones", pero sus análisis rara vez se utilizan para auditar los planteamientos de las políticas públicas y/u otras intervenciones antes de que estas lleguen al territorio.
2. La reflexión ética aislada: La EDD posee un cuerpo teórico robusto para juzgar el desarrollo, pero a menudo se mantiene en un plano filosófico o se aplica a grandes indicadores macro, sin descender al análisis interpretativo de las políticas marco o específicas – de especial importancia como la educación - de desarrollo local.

La contribución de esta tesis reside, precisamente, en la sutura de estos dos campos. Se identifica que no existe una investigación que haya sometido la arquitectura conceptual del TALD —sus documentos fundacionales y su lógica interna— a un contraste riguroso con los postulados integrales de la Ética del Desarrollo. El vacío es, por tanto, de carácter preoperativo: estar aplicando un planteamiento de desarrollo local (como el TALD) sin haber validado si su diseño es *éticamente correspondiente* con las realidades de alta complejidad sociopolítica donde se pretende insertar.

Esta investigación propone llenar dicho vacío mediante una *Evaluación Conceptual de Consistencia*. No se trata de una evaluación de impacto *ex-post*, sino de una validación de

fundamentos éticos, utilizando siete lentes normativos para "hacer hablar más claramente conceptual" a los textos del TALD. Al fusionar el planteamiento propuesto de desarrollo local con la Ética del Desarrollo, esta tesis no solo aporta un nuevo marco de análisis académico, sino que bien podría entenderse como un lienzo de primer trazo, un fundamento de boceto a nivel grueso, hacia un *referente de política marco de desarrollo humano local* que sea resistente a la captura de élites, más articulado con la *libertad y agencia* en América Latina y el Caribe.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS

1 El Enfoque Territorial al Desarrollo Local (TALD) como Objeto de Análisis

El TALD no es simplemente una metodología de gestión; bien puede entenderse como una propuesta de *reordenamiento del poder político y económico* en el espacio subnacional. Su formulación teórica surge como un intento deliberado por superar el "sesgo sectorial" y el "centralismo tecnocrático" que caracterizaron las décadas de planificación vertical. La premisa política del TALD es que el desarrollo no es algo que se "lleva" a un lugar, sino algo que se "cultiva" desde sus propias raíces.

1.1 El Territorio: Más que un Recipiente Geográfico

Para que el TALD funcione como objeto de análisis en esta tesis, debemos entender que el territorio no lo concibe como una simple unidad administrativa o un trozo de tierra delimitado cartográficamente. Siguiendo la lógica de este enfoque, *el territorio es un sujeto colectivo*, un tejido de relaciones sociales, históricas y culturales que posee una memoria y un potencial de transformación propio.

La arquitectura del TALD descansa sobre tres pilares que debemos desglosar para exponer su vulnerabilidad ética:

- **La Endogeneidad:** El TALD postula que la solución a los desafíos locales reside en la movilización de capacidades internas. Esto implica valorar el potencial latente, la identidad y la cultura local. Sin embargo, desde una perspectiva crítica, la endogeneidad puede ser una trampa si no se analiza quién define qué es "lo propio".

Sin un lente ético, la endogeneidad puede degenerar en un localismo excluyente o en la imposición de una identidad por parte de quienes ostentan el poder en el territorio.

- La *Gobernanza como articulación multiactores* (Horizontalidad): Este pilar asume que el desarrollo es el resultado de un consenso entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil. El TALD propone mesas de concertación y redes de cooperación. No obstante, la debilidad teórica del TALD reside en su presunción de simetría: asume que todos los actores se sientan a la mesa con el mismo peso, ignorando las asimetrías de poder que Foucault y O'Donnell señalan como inherentes a nuestras sociedades.
- La *Coordinación Multinivel* (Verticalidad): El TALD reconoce que el nivel local no es una isla; requiere una articulación con los niveles regional, nacional e internacional. El riesgo aquí es que la "coordinación" se convierta en una nueva forma de subordinación donde el lenguaje del TALD sea solo un vehículo para implementar agendas nacionales o externas bajo el decir de *la gestión local*.

1.2 El Pragmatismo como Limitación: El "Cómo" sobre el "Para Qué"

La formulación del TALD, tal como se presenta en los documentos considerados, tiene un marcado carácter *indicativo y procedimental*. Se enfoca con bastante precisión en las condiciones de éxito técnico-político: ¿Cómo planificar? ¿Cómo gestionar recursos? ¿Cómo monitorear indicadores?

Esta eficiencia técnica, si bien necesaria, genera inadvertidamente una *ceguera normativa*. Al centrarse en los medios, el TALD deja implícitos sus fines. Esta omisión es precisamente el objeto de esta investigación: al dejar la dimensión ética en el terreno de lo "implícito", el TALD se vuelve *éticamente vulnerable*.

Sin una declaración explícita de valores —como los que provee la EDD—, el enfoque territorial puede ser utilizado con la misma eficacia para promover una economía extractivista que beneficie a pocos o para un proceso de desarrollo humano integral. En resumen, el TALD en su estado actual, carece de una brújula moral que garantice que su "éxito técnico" se traduzca en "justicia humana".

2 La Ética del Desarrollo (EDD) como Marco Normativo

La EDD se constituye en esta tesis como el *andamiaje teórico y de promoción de valores* que proporciona los imperativos morales necesarios para someter al TALD a un escrutinio de coherencia ética. Si el TALD es el "vehículo" del desarrollo, la EDD es la "brújula" que establece el *deber ser* del proceso, garantizando que el desarrollo local no sea un fin en sí mismo, sino un medio para la realización de la libertad y dignidad humana.

2.1 Los Orígenes Filosófico-Políticos: El Diálogo entre Sen y Goulet

La fundamentación de la EDD en esta investigación se nutre de una síntesis crítica de dos tradiciones que, aunque complementarias, ofrecen matices distintos y vitales para el análisis de territorios complejos (Crocker, 2008; Gasper, 2004).

2.1.1 *Amartya Sen y la Teoría de las Capacidades: El Desarrollo como Libertad*

La influencia de Amartya Sen (1999) en estas consideraciones teóricas es vital para redefinir el éxito del TALD. Sen desplaza la atención de los medios (los recursos económicos o la infraestructura técnica) hacia los fines: las *libertades reales* que las personas tienen razones para valorar.

- **Agencia y Dignidad:** Para Sen, el ser humano no es un paciente del desarrollo (un mero receptor de ayuda o de políticas públicas), sino un *agente*. *La agencia es la capacidad de actuar y provocar cambios en función de los propios valores*. En el contexto del TALD, esto implica que una gobernanza local que "gestiona" para el pueblo, pero sin el pueblo, es éticamente deficiente. La libertad no es solo el fin último del desarrollo, sino su principal medio; por tanto, cualquier proceso de desarrollo local que no expanda la capacidad de elección de los ciudadanos está fallando en un propósito ético básico.

2.1.2 Denis Goulet y el Imperativo de la Dignidad: La Ética de la Vulnerabilidad

Si Sen aporta la métrica de la libertad, Denis Goulet (1971, 1989) aporta el peso de la *responsabilidad moral frente al sufrimiento*. Goulet introduce una dimensión existencial que es crítica para territorios en conflicto o con altas asimetrías de poder.

- **Vulnerabilidad Injusta:** Goulet advierte que el desarrollo puede ser una forma de "anti-desarrollo" si erosiona la estima propia de las comunidades. Él introduce el concepto de *vulnerabilidad injusta*: la condición en la que los actores locales son despojados de su capacidad de protegerse ante fuerzas externas (mercados globales, élites centrales/locales o burocracias tecnocráticas).
- **Solidaridad como Obligación Moral:** Frente a la visión individualista, Goulet propone la solidaridad no como un acto de caridad, sino como un *imperativo ético*. En la evaluación del TALD, esto significa que la articulación multiactores no debe buscar solo la "eficiencia", sino la protección activa de los más débiles. Goulet nos obliga a preguntarnos: ¿El TALD fortalece la identidad y la estima colectiva, o las sacrifica en función de la eficiencia técnica?

2.1.3 La Convergencia Normativa: Hacia una Evaluación de Consistencia

La integración de Sen y Goulet permite a esta tesis construir una visión del desarrollo humano. Esta base filosófica-política justifica por qué el TALD no puede evaluarse solo por resultados de gestión, sino por su consistencia con la dignidad. Como señala Crocker (2008), la EDD debe "cruzar el puente" entre la teoría moral y la práctica política. Esta tesis utiliza este llamado al puente para operativizar *los Siete Lentes Normativos*, que representan los criterios concretos de evaluación para el enfoque territorial.

3 La Sistematización Normativa: El "Deber Ser" de la Evaluación

La transición de los planteamientos de Sen y Goulet hacia un marco de evaluación requiere una sistematización normativa que dote de contenido a la justicia en el ámbito local. Como señala Des Gasper (2004), la Ética del Desarrollo cumple su función cuando logra identificar los valores que deben ser protegidos en cualquier intervención social.

En esta investigación, se adoptan las elaboraciones de Gasper (2004, 2005) y Drydyk y Keleher (2018) como el entramado conceptual para realizar la revisión crítica del TALD. Esta elección no es instrumental: estos autores han logrado traducir la complejidad de la dignidad humana en categorías de escrutinio que permiten evaluar si una política de desarrollo es éticamente consistente.

La teoría de la EDD sostiene que la evaluación de una política marco (como el TALD) no puede limitarse a su eficacia técnica, sino que debe responder a una *jerarquía de imperativos morales* (Cortina, 2007a, p. 162; Goulet, 1995). Esta jerarquía se organiza en torno a la protección de la agencia, la distribución justa de las cargas y beneficios del desarrollo, y el respeto a la autonomía de los sujetos territoriales. Por tanto, los siete lentes que se proponen en esta tesis no son meras categorías de clasificación, sino *exigencias de justicia* que la EDD plantea frente a la frialdad de los modelos tradicionales de gestión.

Desde esta perspectiva teórica, la omisión de cualquiera de estos lentes en el diseño de una política marco de desarrollo local no es solo un fallo de planificación, sino una *insuficiencia ética*. La literatura contemporánea (Drydyk & Keleher, 2021, pp. 3–10) argumenta que una política "ciega" a la justicia territorial o a la agencia efectiva está, por omisión, validando las asimetrías de poder existentes. Es este fundamento teórico el que justifica la necesidad de una Evaluación de Consistencia Conceptual: verificar si el planteamiento del TALD contiene estas *salvaguardas mínimas* de humanidad, promoviendo un desarrollo local justo y solidario.

3.1 El Territorio como Sistema Complejo y Contingente

El territorio no puede ser entendido como un sistema cerrado y predecible. Siguiendo a Romeo (2014) y la Teoría de Sistemas de Meadows & Wright (2009), lo local se conceptualiza como un sistema caracterizado por la *no linealidad* y la *contingencia*.

Esta visión sistémica es crucial en tanto explica por qué las políticas marco "universales" fallan al tocar tierra. Un sistema abierto está expuesto a flujos constantes de información, de capital y de poder que el TALD no puede controlar totalmente. La *contingencia* implica que el resultado del desarrollo no es una consecuencia automática de una buena planificación, sino que depende de las interacciones internas del sistema. Sin un "blindaje ético" (EDD), estas

interacciones tienden a ser dominadas por la inercia de las estructuras de poder previas, convirtiendo la participación y gestión ciudadana en el desarrollo local en un ejercicio vacío.

3.2 La Dimensión Correlacionada: Economía Política, Cultura Política y Poder

Para que el marco teórico sea completo, es indispensable integrar las restricciones de la realidad. Aquí es donde la tesis pretende abandonar la abstracción para situarse en el *sistema sociopolítico abierto* que es el territorio. Entender la dimensión correlacionada entre economía, cultura y poder en América Latina exige reconocer que, si bien compartimos una cultura política marcada por la fragilidad institucional, los *estilos de gobernanza territorial* varían significativamente. Atendiendo a Drydyk & Keleher (2018), se analiza cómo el poder no solo se distribuye, sino que se ejerce a través de narrativas que pueden potenciar o anular la agencia local.

Así mismo, para comprender la dimensión del poder en el TALD, es imperativo analizar la cultura política de ALC. Como sostiene Garretón (2003), la región comparte una matriz sociopolítica donde la debilidad institucional es compensada por redes de influencia personalista. Esta realidad es validada por el PNUD (2021), al advertir que el desarrollo en la región está 'atrapado' por una asimetría de poder donde las élites capturan los procesos de decisión, convirtiendo la gobernanza local en un espacio de reproducción de desigualdades en lugar de uno de emancipación.

La tesis argumenta que la *Economía Política (EP)* y la *Cultura Política (CP)* no deben entenderse como variables independientes o externas a la gestión del desarrollo local, sino como una *dimensión correlacionada* que prefigura y restringe el pretendido espacio de maniobra del TALD. Esta correlación explica por qué, incluso con un diseño técnico perfecto, las políticas territoriales bien intencionadas a menudo chocan con un muro de inercia u barrera institucional.

3.2.1 *Economía Política como Estructura Causal (El Poder Formal y los Recursos)*

En estas Consideraciones Teóricas *la Economía Política se define como la estructura que determina la distribución del poder formal y el acceso a los recursos materiales* (Acemoglu & Robinson, 2012; Caporaso, 1992). Bajo esta premisa, las instituciones no son reglas neutrales, sino el resultado de equilibrios de poder que condicionan las dinámicas de desarrollo local.

Basándonos en el análisis de O'Donnell (1993) y las advertencias de Boisier (2005), identificamos que en América Latina y el Caribe prevalece una estructura de *asimetría extrema*.

La Economía Política de América Latina se caracteriza por una alta concentración de capital y una decisiva autoridad fiscal central (Fretes Cibils & Ter-Minassian, 2015; OCDE/CEPAL/PNUD, 2020). Mientras los organismos internacionales señalan la brecha recaudatoria, autores como Falleti (2010) explican cómo esta estructura perpetúa una dependencia vertical que asfixia la autonomía de los gobiernos locales y limita el alcance propositivo del TALD.

Como señala Gasper (2005), la falta de una base de decisión fiscal propia en el nivel local, convierte la descentralización en un ejercicio "nominal". La estructura causal de la EP impone una relación de dependencia donde el municipio no es un socio del Estado central, sino un cliente que debe competir por recursos discrecionales. Por tanto, el TALD, al operar bajo esta estructura, corre el riesgo de ser una herramienta que simplemente administra la voluntad política y los criterios de priorización y/o escasez decididos en el centro, vaciando de contenido la promesa de la endogeneidad.

3.2.2 *Cultura Política como Manifestación Procesual (El Poder Informal)*

Si la Economía Política es el "esqueleto" del sistema, la *Cultura Política* es su "músculatura y su sistema nervioso"; es la manifestación práctica, informal y cotidiana de la estructura de poder. Para esta tesis, la Cultura Política se refiere a los patrones de formas de pensar, comportamientos y expectativas que rigen la relación entre el Estado y la ciudadanía (Garretón, 2003; Pye, 1992, p. 16). Como advierte el PNUD (2004), estos patrones no son estáticos, sino que constituyen la dimensión subjetiva sobre la cual se asienta —o fracasa— la legitimidad de cualquier política de desarrollo local, funcionando como una especie de patrones de formas de

comportamientos, de pensar, entender, y, expectativas que se dan, o bien, rigen en la relación entre el Estado y la ciudadanía

Siguiendo a O'Donnell (1999), la cultura política en contextos de baja institucionalidad se manifiesta a través del *personalismo y el clientelismo*. Estas prácticas no son anomalías del sistema, sino mecanismos racionales de supervivencia y control. En el marco del TALD, esta cultura política actúa como un filtro que distorsiona los principios de gobernanza. Mientras el TALD habla de "redes de actores" y "deliberación", *la visión de la realidad modificada* por la CP opera mediante lealtades informales y favores. Esta correlación estructural implica que las asimetrías de poder (EP) se validan y se perpetúan a través de las prácticas cotidianas (CP), creando un ecosistema que resiste naturalmente la inclusión y la transparencia ética que la EDD demanda.

4 La Microfísica del Poder como Marco de Análisis

Para comprender la gobernanza local en América Latina y el Caribe, esta investigación adopta la perspectiva de Michel Foucault (1978/1992) sobre el poder. Foucault propone que el poder no es un objeto que se posee o un centro único (el Estado), sino una "microfísica": una red de relaciones de fuerza que atraviesa todo el cuerpo social.

En el ámbito del desarrollo territorial, esta visión permite identificar que el poder no solo reside en las leyes del TALD, sino en las instituciones informales, los discursos técnicos y las prácticas cotidianas donde se negocia la voluntad ciudadana. Como se detallará en la sección metodológica, esta concepción de poder será operativizada a través de un lente específico de evaluación, con el fin de detectar si el marco técnico del TALD es vulnerable a la "captura" por redes de poder informal o prácticas de clientelismo que erosionan la agencia de los sujetos locales.

5 Hacia una Síntesis Crítica: El Blindaje Ético como Necesidad Sistémica

Al integrar el análisis de la Economía Política (EP), la Cultura Política (CP) y la Microfísica del Poder de Foucault, esta tesis fundamenta que la coherencia ética del TALD no es un atributo garantizado por su diseño original, sino que se encuentra *doblemente restringida* por fuerzas que operan en diferentes niveles de la realidad territorial.

5.1 La Restricción Estructural (Nivel Macro)

La estructura de recursos y la dependencia fiscal (EP) imponen un límite material a la autonomía. Sin una base económica real, los principios de endogeneidad y autonomía del TALD se estrellan contra la pared de la centralización, reduciendo la capacidad de los gobiernos locales a una gestión de la supervivencia.

5.2 La Restricción Procesual (Nivel Micro)

Las prácticas informales, el clientelismo y los discursos de verdad (CP y Foucault) anulan los principios de agencia y deliberación desde adentro. El poder informal actúa como un "ácido" que corroee los mecanismos de participación, convirtiendo la gobernanza en un simulacro de inclusión.

Esta *doble restricción* revela que el TALD, en su estado actual, es un instrumento "desnudo" frente a la complejidad sociopolítica de América Latina y el Caribe o de contextos de fragilidad democrática – sino autoritarios - que inhiben o restringen la genuina gestión ciudadana. Si el enfoque territorial se deja a merced de la inercia del sistema, terminará siendo funcional a las asimetrías de poder que inicialmente pretendía combatir.

Por tanto, el aporte de esta tesis trasciende la crítica teórica. Se justifica la urgencia de integrar los criterios de la *Ética del Desarrollo (EDD)* no como un complemento discursivo, sino como el *único blindaje normativo* capaz de enfrentar esta complejidad. Los siete lentes que se han fundamentado no son solo herramientas de análisis; son *dispositivos de resistencia* que permiten evaluar la consistencia ética de una política y, al mismo tiempo, proteger la dignidad humana frente a la captura de las élites y la burocratización del territorio.

Esta síntesis marca el final del recorrido teórico y abre la puerta a la *Metodología*, donde se explicará cómo la hermenéutica de Paul Ricoeur permitirá realizar ese ejercicio de "lectura profunda" y "refiguración" del TALD.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

1 Diseño de la Investigación: Evaluación Conceptual Comparada

La presente investigación no busca medir resultados ni evaluar el impacto de una intervención específica en el territorio. Se sitúa en un plano *analítico-normativo*, definiéndose como una *Evaluación de Consistencia Conceptual*. Para que se comprenda este diseño metodológico, es necesario desglosar sus tres pilares fundamentales:

1.1 La Naturaleza "Sui Generis" de la Evaluación

A diferencia de evaluaciones que ocurren durante el proceso o bien después de que una intervención se ha realizado o una política se ha implementado, esta investigación realiza una validación *ex-ante y de la arquitectura de su planteamiento*. El supuesto de esta tesis es que, si el anclaje conceptual de una propuesta de política marco de desarrollo local como el TALD, contiene vacíos éticos o contradicciones lógicas, su implementación en territorios de cierta y alta complejidad (como en varios países de América Latina y el Caribe), está destinada a reproducir injusticias, independientemente de la buena voluntad de los técnicos.

Por tanto, evaluar la *consistencia* significa verificar si existe una armonía entre los objetivos declarados del TALD (empoderamiento, autonomía...) y los medios que propone para lograrlos. Es un ejercicio de "integridad estructural": buscamos grietas en los cimientos antes de que se construya el edificio político, técnico y social de gobernanza para la gestión del desarrollo local.

1.2 El Corpus Documental del TALD

Para realizar este análisis, no tomamos un documento al azar, sino que seleccionamos tres piezas clave de la Unión Europea que representan la evolución y consolidación del enfoque:

- I. La Comunicación de la Comisión (European Commission, 2013): Es el documento fundacional que marca el cambio de paradigma hacia el apoyo a las Autoridades Locales. Representa el momento de la "promesa ética".
- II. La nota política de Romeo (2014): Aporta la profundidad técnica y operativa, siendo la base sobre la cual se asienta la lógica del TALD como sistema abierto.

- III. El Documento de Referencia n.º 23 (Comisión Europea, 2016): Es la guía definitiva para la cooperación internacional. Representa la fase de institucionalización del enfoque.

Al revisar estos textos en orden cronológico, la metodología nos permite observar una *trayectoria discursiva*. El objetivo es detectar si, en el proceso de volverse "operativo" y "técnico", el TALD fue sacrificando sus principios éticos originales (agencia, justicia, dignidad) en favor de una burocratización de la gestión del desarrollo local.

1.3 El Círculo de la Interpretación: De la realidad al papel y del papel a la vida

Para que esta tesis no sea solo un ejercicio de “leer textos”, necesitamos entender que el TALD no es un objeto muerto, sino un proceso vivo. Siguiendo la *hermenéutica de la acción de Paul Ricoeur (1984)*, nuestro análisis se inscribe en un *Círculo Hermenéutico* que explica cómo el desarrollo local se pre-comprende en la acción cotidiana, se configura en el relato teórico del documento y se re-figura finalmente en la práctica social. Este movimiento circular asegura que la interpretación no sea una repetición de lo mismo, sino una mediación transformadora entre el texto de la política pública y la realidad en los territorios.

1.3.1 Etapa 1: La Realidad como Punto de Partida

Antes de que existieran los documentos de la Unión Europea, ya había una realidad preexistente y compleja en los territorios de América Latina y el Caribe (ALC). En esta etapa encontramos a las personas reales, sus conflictos históricos, la escasez crónica de recursos y, fundamentalmente, una *cultura política específica* que condiciona cualquier acción.

Esta etapa reconoce que el TALD no nace en el vacío. Es un reconocimiento de las "restricciones de la realidad" mencionada anteriormente. Si el diseño del TALD no comprende esta base (por ejemplo, si ignora que en ALC existe el *clientelismo*, la captura del Estado por élites locales o la desconfianza institucional), entonces el enfoque está mal planteado desde el principio. Aquí es donde las herramientas de la *Economía Política y el análisis del Poder* nos sirven de guía para no caer en abstracciones teóricas que no tocan tierra.

1.3.2 Etapa 2: El Mundo del Texto (La Configuración)

Esta es la etapa donde los expertos, técnicos y políticos "atrapan" la realidad observada y la convierten en guías, reglamentos, marcos normativos y directrices. Es, propiamente, el *TALD puesto en papel*. En términos de Ricoeur (1984), es la configuración de una "trama" donde se decide qué es importante y qué no en el desarrollo local.

En este punto, nuestro trabajo es observar cómo el TALD organizó su idea de desarrollo. Nos preguntamos: ¿En este mundo de papel se incluyó verdaderamente la *Dignidad Humana*? ¿Se consideró la autonomía del sujeto local o se construyó un manual puramente técnico donde la gente es reducida a un número o a un beneficiario pasivo? Aquí es donde aplicaremos los *Siete Lentes* derivados de la Ética del Desarrollo para ver si la estructura del TALD es éticamente sólida o si tiene grietas que permitirán que las asimetrías de poder sigan operando.

1.3.3 Etapa 3: El Impacto en la Vida (La Refiguración)

Es el momento de la verdad. Es cuando el planteamiento teórico del TALD sale del papel y regresa al territorio para encontrarse con la gente. Ricoeur llama a esto "*refiguración*" (1984), que no es otra cosa que la transformación de la realidad inicial a través de la mediación del texto. No regresamos a la misma realidad de la Etapa 1, sino a una que ha sido (o debería ser) impactada por la nueva política marco.

Evaluamos aquí si el TALD posee la *fuera ética* suficiente para cambiar lo que encontramos al inicio. ¿Puede lograr este enfoque que un municipio en América Latina y el Caribe sea más justo y participativo? ¿O la inercia de la realidad (el clientelismo y las estructuras de poder) terminará "tragándose" al papel, convirtiendo la gestión local en un ejercicio vacío? Si el TALD es consistente con la Ética del Desarrollo (EDD), su aplicación debería ser capaz de mejorar la vida de las personas de manera concreta, promoviendo su agencia y libertad.

Este diseño metodológico asegura que el análisis sea riguroso y no una simple opinión, pues obliga a los textos a "dialogar" con las exigencias de la Ética del Desarrollo (EDD).

2 Procedimiento de Contrastación Sistemática (Fase I y II)

El proceso de investigación se desarrolla en tres fases sucesivas que permiten pasar de la mera revisión de los textos a la interpretación crítica de los mismos. Este procedimiento asegura que el análisis no sea subjetivo, sino que siga un orden lógico y verificable.

2.1 Fase I: Identificación y Codificación Temática

Esta es la fase de "explorar los datos". No leemos los tres documentos base del TALD para resumirlos, sino para buscar evidencias.

- El proceso: Se realiza una lectura exhaustiva de los tres documentos bases, referidos, del TALD.
- La técnica: Se buscan fragmentos o directrices que se correspondan con los siete lentes. Por ejemplo, si un párrafo habla de cómo deben organizarse las mesas de diálogo, es etiquetado bajo el Lente 4 (Deliberación).
- Lo que se busca: No solo la palabra "participación", sino el *mecanismo*. Si el documento dice que "la participación es obligatoria para validar el proyecto", estamos ante una pista de cómo el TALD entiende la agencia social. Esta fase nos permite organizar la información de los tres documentos en siete carpetas temáticas (una por lente).

2.2 Fase II: Evaluación de la Consistencia Normativa

Aquí es donde ocurre el "choque" entre lo que el TALD ofrece y lo que la Ética del Desarrollo (EDD) exige. Para que los resultados sean objetivos, usaremos una *escala de tres niveles* que nos permitirá calificar la correspondencia ética del texto:

- a) Afinidad Conceptual (Nivel Inicial): Es cuando el TALD usa palabras sin contextualizarlas. Por ejemplo: El documento reconoce que un valor es importante es la justicia, pero no explica cómo se va a lograr. Es un compromiso de palabra, pero sin herramientas para hacerlo realidad.
- b) Consistencia Parcial (Nivel Medio): El documento va un paso más allá: menciona el principio y propone algunas acciones, pero deja huecos tentativamente peligrosos. Por

ejemplo, habla de "autonomía local" pero no menciona de dónde saldrá el dinero. Es un avance, pero incompleto.

- c) Vacío Normativo (Nivel de Alerta): Es cuando el TALD guarda silencio absoluto sobre un criterio ético o cuando lo que dice es tan débil que no ofrece ninguna garantía de protección para las personas o el territorio.

2.3 Fase III: Interpretación Crítica y Triangulación

Esta es la etapa final y la más profunda del proceso de investigación. En este punto, la hermenéutica de Ricoeur (1984, 2002) actúa con su mayor fuerza analítica, pues el objetivo no es simplemente señalar que "falta esto" o "se dice aquello", sino explicar las razones subyacentes de esos vacíos normativos.

En esta fase, los resultados obtenidos en la contrastación se cruzan con las consideraciones teóricas de la tesis para entender si la carencia de ciertos criterios éticos en el TALD responde a una priorización de la eficiencia técnica sobre la dignidad humana. Esta triangulación permite que las conclusiones no sean un mero listado de faltas, sino una reflexión crítica sobre cómo hacer para que el enfoque territorial se fortalezca en su sentido justo y de dignidad humana.

3 Marcos Teóricos Interpretativos: Las Herramientas

Para que la investigación logre trascender el nivel descriptivo y alcance un nivel de interpretación objetiva, se hace necesario el uso de marcos teóricos que funcionen como herramientas de análisis profundo. Estos marcos no se limitan a observar los datos, sino que buscan explicar las causas estructurales de las brechas éticas encontradas en el TALD.

3.1 Perspectiva Hermenéutica: La búsqueda del *sentido profundo*

Se utiliza la hermenéutica, basada en la propuesta de Paul Ricoeur (2002), para interpretar el sentido que subyace en los discursos oficiales del TALD y en los postulados de la Ética del Desarrollo (EDD). Este marco es fundamental porque el lenguaje no es neutro; las palabras transportan intenciones. Siguiendo la premisa de Ricoeur de que "*explicar más es comprender mejor*", esta perspectiva permite aplicar los lentes de forma profunda, yendo más allá de lo

literal para descubrir el sentido latente y los compromisos éticos del TALD en su capacidad de abrir un "mundo" posible para la ciudadanía.

A través de este ejercicio interpretativo, se busca dilucidar cómo el TALD, a pesar de incorporar en su narrativa conceptos propios del Desarrollo Humano —tales como el "empoderamiento", la "participación ciudadana" o la "agencia"—, puede estar operando en realidad bajo un discurso de éxito de funcionamiento. Este lente permite exponer si dichos términos son utilizados como herramientas éticas de transformación, o si, por el contrario, han sido vaciados de su carga normativa para priorizar objetivos de eficiencia administrativa, productividad y gestión técnica sobre los valores de equidad y justicia social.

3.2 Perspectiva Foucaultiana y la Institucionalidad Informal: El análisis del poder

Se emplea el análisis del poder de Michel Foucault (1979) como una herramienta crítica para entender cómo operan las relaciones de fuerza en la manifestación de la Cultura Política. Foucault ofrece una perspectiva que permite visualizar el poder como una *microfísica del poder*: una red de relaciones, prácticas y discursos que validan lo que se considera legítimo, normal o posible en una sociedad.

En el contexto de América Latina, esta analítica del poder se vuelve operativa mediante el análisis de Guillermo O'Donnell (1997) sobre las *instituciones informales*. O'Donnell sostiene que en América Latina no existe un "vacío institucional", sino una coexistencia de dos sistemas: la institución formal (las leyes, los documentos del TALD) e instituciones informales (el clientelismo, el nepotismo y el personalismo). Estas últimas son reglas de conducta que, aunque no están escritas, son conocidas y obedecidas por los actores políticos y sociales, funcionando como verdaderos micropoderes que dictan quién accede a los recursos y bajo qué condiciones.

Este análisis se despliega en dos niveles:

- El Discurso del TALD como ejercicio de poder: Se analiza cómo el lenguaje técnico y la retórica de la eficiencia pueden funcionar como un mecanismo de control, privilegiando la gestión técnica de expertos sobre la deliberación ética de la comunidad.

- Micropoderes y erosión de la Agencia: Se examina cómo el clientelismo actúa como dispositivo disciplinario que erosiona la Agencia Social. Al reemplazar el ejercicio de un derecho ciudadano por una relación de favor personal, se produce una "normalización" donde el sujeto deja de ser un actor político para convertirse en un elemento dócil del sistema.

3.3 Perspectiva Sistémica: El territorio como sistema complejo

La Teoría de Sistemas Abiertos (Meadows & Wright, 2009) se aplica para contextualizar el TALD dentro de la realidad multidimensional de los territorios. El territorio no es estático, sino un sistema dinámico e interactivo. Desde esta perspectiva, la omisión de salvaguardas éticas no es un olvido, sino una vulnerabilidad inherente que deja al modelo incapaz de autoprotgerse frente a las presiones de grupos de interés.

4 Matriz de Evaluación Ética: Los Criterios de los Siete Lentes

Esta matriz constituye el núcleo normativo de la tesis. Cada lente representa un valor o criterio.

4.1 Lente 1: Agencia Social y Bien Común

Este lente es fundamental para corregir el "punto ciego" del individualismo metodológico que suele permear las políticas de desarrollo. Basándonos en las elaboraciones de Séverine Deneulin (2006; 2007), se evalúa si el TALD reconoce y fortalece las "estructuras de vida común" (structures of living together). Para Deneulin, la agencia no es una capacidad que el individuo genera o posee de forma aislada en el vacío; por el contrario, es una realidad que depende intrínsecamente de las estructuras sociohistóricas —leyes, tradiciones, instituciones, seguridad, lenguaje— que se recibe de la comunidad en la que se está inserto.

Deneulin introduce un concepto profundamente esclarecedor: la analogía de la “gracia social” o el “don”. Ella sostiene que los seres humanos reciben de su entorno, sin haber mérito de forma individual, las condiciones básicas que hacen posible la libertad y el florecimiento como ser humano. Por lo tanto, la agencia no debe entenderse solo como un "hacer"

individual para el beneficio propio, sino como un "actuar juntos" orientado a preservar y mejorar aquellas estructuras que nos permiten, precisamente, ser libres.

Por otro lado, en este lente la noción de Bien Común se articula también con la propuesta de la Economía Humana de Louis-Joseph Lebreton (1958/1966) quien es reconocido como el puente entre la economía técnica y la ética social. Evaluar la agencia implica observar si el TALD facilita el paso de “condiciones de vida menos humanas” a “condiciones de vida más humanas”. Para Lebreton, el desarrollo auténtico no se agota en el crecimiento económico (“tener más”), sino en la creación de condiciones territoriales que permitan a las comunidades “ser más”, fortaleciendo su dignidad y su capacidad de autodeterminación.

Este lente permite analizar si la propuesta del TALD protege este tejido relacional o si, por el contrario, lo fragmenta mediante lógicas puramente transaccionales o tecnocráticas. El Bien Común, en el pensamiento de Deneulin, no se entiende como una meta abstracta o una suma de bienes individuales, sino como la infraestructura relacional mínima necesaria para que la agencia social, hacia el pleno e integral desarrollo humano, sea posible. En el contexto de ALC, este lente es un llamado a reconocer que sin la protección de estas “estructuras de vida común”, cualquier intento de empoderamiento individual será neutralizado por la precariedad del entorno social.

4.2 Lente 2: Justicia Territorial y Equidad Distributiva

Este lente actúa como un escáner para detectar si el TALD es una herramienta que redistribuye oportunidades o si es un mecanismo que mantiene los privilegios. Se centra en la tensión entre la "lógica de mercado" (que premia al que ya es competitivo) y la "lógica de la justicia" (que prioriza al vulnerable).

4.2.1 *La Trampa de la Lógica de Mercado en el TALD*

No pocas veces, los modelos de desarrollo local se diseñan bajo la idea de desarrollo económico, atendiendo preponderadamente lógicas de mercado y competitividad. Esto suena aparentemente bien en los manuales, pero en la práctica significa que los recursos fluyen hacia los sectores que ya tienen infraestructura, capital o conexiones políticas, porque son los que garantizan un “retorno de inversión” más rápido.

El riesgo: Si el TALD ignora las desigualdades de partida, terminará favoreciendo al centro urbano sobre la periferia rural, o al gran productor sobre el pequeño emprendedor. Bajo esta lógica, la brecha de desigualdad no solo se mantiene, sino que se ensancha con el aval del Estado.

4.2.2 *Mecanismos Explícitos para la Equidad*

Este lente evalúa si el TALD tiene “cláusulas de justicia” claras. No basta con decir que se busca el bienestar; hay que analizar si existen mecanismos concretos como:

- Inversión Territorial Prioritaria: ¿Se destinan más recursos a las zonas del municipio que tienen menores indicadores de desarrollo humano?
- Acceso Diferenciado: ¿El TALD ofrece acompañamiento técnico especial para los grupos que no saben cómo formular un proyecto o cómo acceder a un fondo de financiamiento?
- Criterios de Adjudicación Ética: ¿Se prioriza en las licitaciones o apoyos a aquellas organizaciones que generan empleo local o que integran a mujeres y jóvenes?

4.2.3 *El sustento ético: Justicia Distributiva desde el Enfoque de Capacidades*

La justicia distributiva en el ámbito local no puede entenderse como una entrega uniforme de recursos, pues una igualdad aritmética suele profundizar las brechas de exclusión. Bajo la perspectiva de Amartya Sen (1999), la justicia consiste en garantizar a cada individuo lo que realmente necesita para alcanzar una vida digna, reconociendo que las personas tienen diferentes capacidades para transformar los mismos recursos en bienestar.

En este sentido, una política de desarrollo local debe transitar de una “entrega de servicios” a una “expansión de libertades reales”. No basta con que el TALD promueva la distribución presupuestaria de manera equitativa en el papel; su imperativo ético radica en identificar y remover las barreras que impiden que los grupos más vulnerables ejerzan su agencia. Como sostiene Sen, la verdadera medida del desarrollo no es el objeto entregado, sino la capacidad que la persona adquiere para ser y hacer aquello que tiene razones para valorar (1999). Por tanto, este trazo de política asume que la justicia distributiva es un acto de reconocimiento de la diversidad humana, donde el municipio actúa como el garante de las condiciones mínimas

para que nadie quede excluido del florecimiento humano por falta de medios adaptados a su realidad.

4.3 Lente 3: Solidaridad e Instituciones Justas

Este lente evalúa la capacidad del TALD para trascender la inmediatez de los ciclos electorales y constituirse en un legado de bienestar para las futuras generaciones. Se fundamenta en la articulación de dos pilares éticos: la “institución justa” de Paul Ricoeur y la noción de “sostenibilidad como justicia” de Jay Drydyk y Lori Keleher.

4.3.1 *El aporte de Paul Ricoeur: La Institución Justa*

Para Ricoeur, la realización ética se define como: “el deseo de una vida realizada, con y para los otros, en instituciones justas” (1965/1990). Él sostiene que la ética no puede agotarse en la relación cara a cara (tú y yo), sino que requiere de la mediación del “él” (el tercero, el ciudadano anónimo), la cual solo se garantiza a través de las instituciones.

En este sentido, Ricoeur define la "Institución Justa" como un sistema de distribución de partes (derechos, deberes y bienes) donde la justicia se manifiesta como igualdad proporcional entre los ciudadanos (1990/2006). Así, la institución justa no es solo un aparato administrativo, sino la mediación necesaria para que el reconocimiento mutuo se extienda a toda la sociedad.

Atendiendo esto, una "Institución Justa" en el ámbito del desarrollo local es entonces aquella que garantiza de manera permanente la equidad en la distribución de bienes y oportunidades. Evaluar el TALD bajo este lente significa verificar si el modelo está diseñado para ser una estructura de justicia que sobreviva a las voluntades individuales de los líderes de turno. En ALC, donde el personalismo suele devorar a la institución, Ricoeur nos recuerda que la justicia solo es real si se encarna en normas y estructuras que protejan la “ida buena” de todos los ciudadanos, presentes y futuros.

4.3.2 *El aporte de Drydyk y Keleher: Sostenibilidad como Justicia*

Complementando esta visión, Jay Drydyk y Lori Keleher proponen que la sostenibilidad no es solo un concepto ecológico, sino una exigencia de justicia (2018). Para ellos, el desarrollo es

ético solo si es sostenible, lo que implica que las capacidades y agencias que se promueven hoy no deben comprometer las posibilidades de agencia de quienes habitarán el territorio mañana.

Este lente permite evaluar si el TALD está construyendo un “patrimonio social y ético” o si simplemente está gestionando recursos de forma cortoplacista. Blindar el patrimonio social contra la volatilidad política significa crear salvaguardas que impidan que los avances en desarrollo humano sean desmantelados por intereses partidistas. La justicia intergeneracional exige que el TALD actúe como un custodio de las estructuras de vida común, asegurando que el "vivir bien" sea una posibilidad abierta para las generaciones venideras.

4.4 Lente 4: Razón Cordial y Reconocimiento

Este lente se fundamenta en las elaboraciones de Adela Cortina (2007a, 2013) y busca trascender la visión del ciudadano como un simple “usuario” o “beneficiario” de políticas. Mientras que la racionalidad técnica del TALD suele enfocarse en la eficiencia y la maximización de resultados, la *Razón Cordial* introduce la dimensión de la *compasión* y el *reconocimiento recíproco* como elementos constitutivos de la justicia social.

Para Cortina, la ética no puede basarse únicamente en argumentos fríos o contratos legales; requiere de un *corazón inteligente* capaz de reconocer la dignidad del otro no por obligación, sino *por un vínculo de estima mutua*. En este sentido, el lente evalúa si el TALD fomenta procesos donde los actores locales se reconozcan como interlocutores válidos con igual derecho a definir su propio futuro. No se trata solo de “dar voz”, sino de que esa voz sea escuchada con *estima cordial*, reconociendo que el desarrollo es, en esencia, un encuentro entre seres humanos - con determinados niveles diferenciados de vulnerabilidad - que se necesitan unos a otros.

Bajo este lente, se examina si el TALD contiene mecanismos que promuevan la *solidaridad* y la *compasión*. En el contexto de ALC, donde la polarización y la exclusión histórica han fracturado el tejido social, la Razón Cordial actúa como un antídoto contra la falta de humanidad institucional. Este lente permite denunciar cuando el desarrollo se reduce a una “fría métrica técnica” que ignora el sufrimiento o las aspiraciones profundas de la comunidad.

Evaluar el TALD desde la Razón Cordial significa preguntar: ¿Promueve este modelo el respeto activo y la valoración del otro, o se limita a una gestión administrativa donde las personas son solo números en un indicador de éxito? La meta última es que el desarrollo local sea un espacio de *reconocimiento humano*, donde la justicia se sienta y se viva como una responsabilidad compartida por el bienestar del prójimo.

4.5 Lente 5: Participación Ciudadana y Democracia Real

Para analizar la brecha entre la narrativa y la praxis del TALD, se utiliza enfáticamente la “hermenéutica de la sospecha”, concepto acuñado por Ricoeur (1965/1990). Este lente busca identificar la brecha entre lo que el TALD *dice que se hace* (el discurso oficial de participación y derechos) y lo que *realmente sucede en el territorio* (la práctica real de favores y control).

No nos quedamos con la versión oficial, porque es posible que en la cultura política de ALC, las palabras técnicas oculten relaciones de poder que impiden que la gente sea realmente dueña de su desarrollo. En este contexto, no se asume la “participación” como una transparencia democrática, sino que se sospecha de ella como un posible dispositivo de legitimación que oculta la persistencia de instituciones informales en el territorio. En el ámbito del desarrollo local, el término “participación” corre el riesgo de ser víctima de un vaciamiento semántico, convirtiéndose en lo que diversos autores llaman una “participación funcional” o cosmética.

4.5.1 La Participación Funcional: Eficiencia y Validación

La participación funcional es aquella que se reduce a una técnica de gestión (Ziccardi, 2004). En este escenario, el TALD convoca a la ciudadanía no para deliberar sobre el modelo de desarrollo, sino para la validación de decisiones preconfiguradas. Esta validación debe entenderse como un uso instrumental de la comunidad, donde el consenso no es el resultado de un diálogo abierto, sino un requisito administrativo para legitimar decisiones técnicas ya tomadas por expertos o autoridades (S. Arnstein, 1969).

Aquí, la participación sirve a la eficiencia administrativa: se busca reducir el conflicto social y garantizar la operatividad de los proyectos mediante el aval ciudadano, pero no se cede poder real. Como advierte Deneulin (2006), cuando la participación es meramente funcional, se anula

la agencia política, convirtiendo el proceso en un trámite que busca evitar obstáculos legales más que promover el desarrollo humano.

Bajo este lente, sospechamos del discurso oficial cuando la participación se limita a:

- Asistencia a reuniones informativas donde no hay capacidad de decisión.
- Consultas sobre temas menores mientras los ejes estructurales del territorio permanecen intocables.
- Procesos de “empoderamiento” que en realidad son mecanismos de transferencia de responsabilidades en los que el Estado se retira y deja que la comunidad resuelva con sus propios recursos lo que es una obligación pública.

4.5.2 *La Participación Real: Transformación y Agencia*

En contraposición, la Participación Real es un ejercicio de Agencia Social. Siguiendo la línea de Deneulin (2006) y Sen (1999), la participación es real solo si expande la libertad de los ciudadanos para influir en las “estructuras de vida común”. Es una herramienta de transformación porque permite que los sujetos locales dejen de ser “beneficiarios” y se conviertan en autores de su propia historia.

Este lente analiza si el TALD facilita una deliberación ética, donde se discutan los valores y el “para qué” del desarrollo local, y no solo el “cómo” técnico. En ALC, esto implica romper con la cultura del silencio y el clientelismo, donde la participación a menudo está mediada por la lealtad al líder local. La participación real exige que las instituciones promovidas por el TALD sean permeables a la crítica y que existan mecanismos vinculantes donde la voluntad comunitaria tenga el poder de influir decididamente en el rumbo de las políticas públicas locales.

4.6 Lente 6: Transparencia y Rendición de Cuentas

Este lente evalúa si el TALD es una “caja de cristal”, transparente, o si permite zonas grises. Para ello, aplicamos *la microfísica del poder* (Foucault, 1979), analizando si su diseño permite zonas grises donde el poder informal puede operar a sus anchas. No se trata solo de publicar datos, por ejemplo, en una página web (transparencia pasiva), sino de evitar lo que Hellman, Jones y Kaufmann (2000) denominan como “Captura del Estado”, un fenómeno donde las reglas del juego son moldeadas por élites locales para obtener beneficios privados o electorales.

4.6.1 *La “Captura” por Redes de Poder Informal*

Este lente evalúa si el TALD es una “caja de cristal”, transparente, o si permite zonas grises. Para ello, aplicamos la *microfísica del poder* definida por Foucault (1979), analizando si su diseño permite espacios de opacidad donde el poder informal puede operar a sus anchas. No se trata solo de una “transparencia pasiva” o meramente informativa, sino de evitar lo que Hellman, Jones y Kaufmann (2000) denominan como “Captura del Estado”, un fenómeno donde las reglas del juego son moldeadas por élites locales para obtener beneficios privados o electorales.

4.6.2 *Salvaguardas Sistémicas vs. Buena Voluntad*

Como señala O’Donnell (1998) en su teoría sobre la *Horizontal Accountability*, el sistema debe tener *salvaguardas sistémicas (barreras automáticas)* y entidades estatales con capacidad de supervisar y sancionar a otros órganos del Estado. Este lente analiza si el TALD incluye:

- Trazabilidad total: ¿Se puede rastrear cada centavo desde que sale del presupuesto hasta que llega al beneficiario final?
- Auditoría Social con Dientes: ¿Tiene la comunidad la capacidad legal de detener un proyecto si detecta irregularidades, o su rol es meramente decorativo?
- Criterios de Selección Ciegos: ¿Existen baremos técnicos y sociales tan claros que impidan que un político pueda "meter la mano" para elegir a dedo a los beneficiarios?

4.6.3 *Rendición de Cuentas: El Derecho a Exigir Explicaciones*

La rendición de cuentas (*accountability*) no es solo presentar un informe anual. Bajo este lente, se evalúa si el TALD promueve que las autoridades den razones de sus decisiones. Siguiendo a Andreas Schedler (1999), la rendición de cuentas implica no solo *el deber de informar*, sino también *la capacidad de la ciudadanía de cuestionar la lógica y ética detrás de cada decisión política*. Si se eligió el Proyecto A sobre el Proyecto B, la comunidad debe recibir una explicación lógica, rompiendo la lógica del “micropoder” de Foucault (1979), donde el experto o el político deciden como en secreto.

4.7 Lente 7: Autonomía Local y Visión Integral del Desarrollo

Este es el pilar que sostiene la libertad política en el territorio. Este lente evalúa si el TALD funciona como una “*escuela de libertad*” que fortalece la capacidad del municipio para decidir su propio destino, o si es un mecanismo que perpetúa la subordinación. Este concepto, acuñado originalmente por Alexis de Tocqueville (1835/2010) para describir al municipio como el espacio primario de aprendizaje democrático, es rescatado aquí bajo la perspectiva de Amartya Sen (1999). Para Sen, *la autonomía local es la base para la expansión de las libertades reales y el ejercicio de la agencia*. Se analiza si el TALD genera capacidades propias en la gente o si los mantiene “atados” a un poder externo o superior, evaluando si promueve esto o si simplemente administra la dependencia.

4.7.1 *La Trampa de la Dependencia Centralista*

El TALD según los documentos base, se implementa desde los gobiernos nacionales, con una lógica de “arriba hacia abajo”.

- La Fachada: El gobierno central dice: *"Estamos descentralizando el poder y llevando el desarrollo a los municipios"*.
- La Realidad: El municipio recibe los recursos, pero no la capacidad de decidir cómo usarlos. Se le imponen manuales rígidos, metas diseñadas en una oficina a cientos de kilómetros y procesos burocráticos que asfixian la iniciativa local. El municipio se convierte en un simple “ejecutor” de órdenes ajenas, perdiendo su esencia de autogobierno.

4.7.2 *El Riesgo de los Liderazgos Carismáticos (Caudillismo Local)*

Dentro del territorio, la autonomía también puede verse amenazada por el “líder fuerte”.

- En ALC, es bastante común que el desarrollo dependa de la voluntad de un alcalde o líder social carismático. Si bien el liderazgo es necesario, el problema surge cuando el TALD permite girar en torno a la persona y no a la institución. Como señala O'Donnell (1993), este fenómeno de 'personalismo delegativo' desplaza la fortaleza institucional en favor de la figura del líder. Esto se traduce en lo que Rouquié (2011) identifica como una gestión neopatrimonial, donde la continuidad de los procesos de desarrollo local

queda supeditada a la permanencia o arbitrio del “caudillo” de turno, impidiendo la consolidación de procesos colectivos y burocracias profesionales que sobrevivan a los ciclos electorales

- El efecto: Cuando el líder se va, el proceso se cae. La comunidad no aprendió a gobernarse, sino a obedecer o a esperar a que el “patrón” o el “líder” resuelva. Este lente busca verificar si el TALD construye procesos colectivos que sobrevivan a cualquier persona.

4.7.3 *El Horizonte: Autonomía como Mayoría de Edad Política*

Este lente busca que el TALD promueva la *Agencia Colectiva*. Siguiendo a Crocker (2008), la autonomía se entiende como la capacidad de una comunidad para decidir, actuar y evaluar su propio destino sin estar tutelada por poderes externos. Para la EDD, el horizonte es que el municipio alcance una "mayoría de edad" donde deje de ser un mero receptor de transferencias centrales y se convierta en un *sujeto de su propio desarrollo*. Como sostiene Sen (1999), esto implica que el TALD no debe limitarse a mejorar la gestión técnica, sino que debe funcionar como un motor de expansión de las libertades políticas, permitiendo que la ciudadanía local asuma la soberanía sobre sus procesos de vida común. Bien se puede decir que un municipio autónomo es aquel que:

- Tiene capacidad técnica y financiera para *gestionar* su propio desarrollo.
- Posee *una ciudadanía organizada* que no espera el “permiso” de la jerarquía central para proponer soluciones.
- Desarrolla su propia visión del “vivir bien” *basada en su cultura y contexto específico*, y no en un modelo importado.
- Evaluar la autonomía es preguntar: ¿El TALD está construyendo ciudadanos capaces de gobernarse a sí mismos, o está criando clientes agradecidos? Un trazo de política concreto para ALC debe apostar por la descentralización del poder real, entregando no solo recursos, sino también soberanía a las comunidades.

Finalmente, esta metodología de *triangulación interpretativa* asegura que los hallazgos de la tesis no sean solo una lista de observaciones, sino una explicación robusta y multidisciplinar,

sobre los límites éticos y las tensiones políticas que enfrenta el TALD en su implementación real.

5 Conclusión del Marco Metodológico: La Ruta Crítica de la Investigación

Finalmente, esta metodología de *triangulación interpretativa* asegura que los hallazgos de la presente tesis no se limiten a una mera enumeración de observaciones descriptivas. Por el contrario, este diseño permite ofrecer una *explicación robusta, multidisciplinar y situada*, que devela las causas estructurales de los límites éticos y las tensiones políticas que enfrenta el TALD en su implementación real dentro del complejo contexto de América Latina y el Caribe.

Con la definición de este sólido *andamiaje metodológico*, queda establecida de forma transparente la ruta crítica que ha guiado la investigación. Se ha transitado de manera sistemática a través de tres etapas fundamentales:

1. El estudio riguroso - a través de la hermenéutica de Ricoeur - de los documentos fundamentales que componen la narrativa del TALD.
2. La definición de *herramientas hermenéuticas, sistémicas y de análisis del poder* que garantizan una interpretación objetiva y crítica, capaz de ver más allá de la "fachada" de los discursos oficiales.
3. La construcción de criterios normativos sólidos, anclados en los postulados de la Ética del Desarrollo (EDD).

Ahora se dispone de la base conceptual para dar paso a la exposición de los hallazgos. En las secciones subsiguientes, se presentan los Resultados, el espacio donde se materializa el contraste entre la teoría ética y la práctica discursiva. En este apartado, se analizará, lente por lente, el grado de consistencia ética del TALD, develando con precisión las tensiones, las brechas y, *fundamentalmente, las oportunidades* que este enfoque representa para el fortalecimiento real de la *dignidad humana y la justicia territorial*.

RESULTADOS

1 Introducción al Análisis de los Hallazgos

Tras la aplicación del andamiaje metodológico basado en la hermenéutica y los marcos interpretativos de la complejidad y el poder, se presenta el análisis detallado de los tres documentos básicos del TALD. El objetivo central es exponer el grado de consistencia normativa que estos marcos institucionales ofrecen frente a las premisas de la EDD.

Esta presentación de Resultados, dado el carácter *sui generis* de una evaluación conceptual, no sigue linealmente la estructura de LogFrame (European Commission, 2004) que por lo general se utiliza. Para garantizar la coherencia del diseño de investigación, los hallazgos derivados de los *siete lentes éticos* no se presentan como compartimentos relacionados, Objetivo Específico → Resultados, sino como unidades de análisis integrales que dan respuesta simultánea a los tres Objetivos Específicos (OE). Cada lente funciona como un prisma que permite: primero, identificar las *afinidades y tensiones* entre el TALD y la EDD (*OE 1*); segundo, verificar la *presencia de criterios éticos* en la evidencia documental (*OE 2*); y tercero, derivar las *condiciones normativas mínimas* necesarias para el contexto regional (*OE 3*).

De este modo, el análisis de cada lente (Agencia, Justicia, Solidaridad, etc.) constituye en sí mismo el cuerpo de resultados de la tesis. La estructura de cada apartado —exigencia, evidencia e interpretación— asegura que la metodología no solo describa el estado actual del marco normativo, sino que determine activamente los requisitos para su mejora, cumpliendo así con la promesa analítica y propositiva de los objetivos planteados.

Estos hallazgos se organizan de forma temática y normativa. Se utiliza como eje conductor los siete lentes de la EDD, lo que permite observar la trayectoria discursiva del TALD entre 2013 y 2016. Cada apartado se estructura en tres niveles: la *exigencia del lente*, la *evidencia documental* y la *interpretación crítica*, con especial énfasis en las implicaciones para contextos de alta complejidad como América Latina.

2 Análisis del Lente 1: Agencia Social y Bien Común

El concepto de Agencia Social constituye la piedra angular de la Ética del Desarrollo (EDD) y, tras la incorporación de los aportes de Séverine Deneulin (2006, 2014; 2007), este análisis trasciende la visión liberal de Amartya Sen para enfocarse en cómo las estructuras sociales permiten o bloquean la libertad de los ciudadanos. No se trata solo de tener la “opción” de elegir, sino de tener el poder real para transformar el territorio. Al evaluar el TALD, se identifica que este poder real se ve comprometido por una arquitectura que prioriza lo administrativo sobre lo humano, fracturando lo que Deneulin denomina la "infraestructura relacional" necesaria para el Bien Común.

2.1 Evidencia en el TALD: La brecha entre el "Funcionar" y el "Actuar"

Al analizar la comunicación de 2013 (European Commission), se identifica un uso recurrente de términos como "empoderamiento". Sin embargo, bajo la luz de la Hermenéutica de la Sospecha, se desvela que este empoderamiento es meramente funcional.

- El TALD como sistema de gestión: El modelo tiende a concebir a las Autoridades Locales y a la Sociedad Civil como “engranajes” necesarios para la eficiencia del sistema. Se busca que los actores funcionen (cumplan metas, ejecuten presupuestos), pero no que ejerzan una agencia soberana. Esta visión instrumental ignora el llamado de Lebreton a priorizar el “ser más” sobre el “tener más” (1958/1966).
- La Tensión en la Nota Política de Romeo (2014): Aquí se hace evidente la "Trampa de la Fachada". Se plantea una agencia para la ejecución operativa, pero se mantiene el control centralizado sobre los fines (el “para qué” del desarrollo). Como sugiere Ricoeur (1965/1990), un "hombre capaz" no es quien solo ejecuta tareas, sino quien es autor de sus promesas y de su futuro. En el TALD, el actor local es un gestor de medios, pero un extraño en la definición de los fines. Esta disociación impide que el desarrollo sea una expresión de la dignidad y la autodeterminación local.

2.2 El simulacro de la agencia y la captura del poder local en ALC

Al cruzar estos hallazgos con la microfísica del poder de Foucault (1979), la brecha normativa se vuelve crítica para nuestra región. El TALD propone una forma de agencia que opera como una técnica de gobernabilidad: se busca que los actores locales se “autogestionen” dentro de una especie de jaula burocrática dictada desde el centro, lo que constituye una forma de poder normalizador que asfixia la humana espontaneidad del tejido social.

- El riesgo del Caudillismo y el Clientelismo: En el contexto de América Latina, esta carencia de una agencia real y protegida permite que el discurso del empoderamiento sea capturado por las élites o "caciques" locales (Auyero, 2001). Como sostiene Deneulin (2014), la agencia no ocurre en el vacío; es una agencia colectiva que depende de las “estructuras de vivir juntos”. En el caso del TALD, si el modelo no fortalece el tejido social del municipio, la “gracia social” se interrumpe y la agencia se queda en un deseo individual imposible de materializar frente a las presiones del sistema. El ciudadano no ejerce poder; simplemente valida, con su presencia, las decisiones del líder carismático o de la red clientelar de turno.
- Diagnóstico Sistémico: Desde una perspectiva sistémica, esta deformación genera un territorio “cerrado”. Los filtros políticos bloquean la retroalimentación de la base ciudadana. El resultado es un TALD que, en lugar de liberar capacidades, termina reforzando la dependencia: la población persiste en la expectativa de que el desarrollo sea una concesión externa o del líder carismático, atrofiando su capacidad de autogestión. Este escenario representa el fracaso en el “ascenso humano”; es decir, en ese tránsito hacia las “condiciones de vida más humanas” que Lebreton (1958/1966) situaba como la meta final del desarrollo. En este punto, el Bien Común deja de ser una construcción colectiva para convertirse en una promesa vacía. Como advierte Deneulin (2006), cuando las instituciones locales no garantizan la participación y la justicia, las “estructuras de vida común: se degradan, impidiendo que el TALD genere el entorno social necesario para que las personas florezcan, dejando a la comunidad atrapada en la precariedad y la dependencia

3 Análisis del Lente 2: Justicia Territorial y Equidad Distributiva

La Justicia Territorial no es simplemente la distribución geográfica de recursos; desde la EDD y el enfoque de Deneulin (2014), se fundamenta en el reconocimiento de las disparidades históricas y la creación de “estructuras de vivir juntos” que sean justas. Exige que las políticas públicas no sean neutrales, sino que incluyan mecanismos de justicia reparadora para que los territorios vulnerables rompan el ciclo de exclusión. Al aplicar el “escáner” propuesto en la metodología, los hallazgos muestran una preocupante inclinación hacia la eficiencia técnica por encima de la reivindicación social.

3.1 La ambigüedad de la cohesión territorial y el desplazamiento hacia la competitividad

En la comunicación de 2013 (European Commission), se utiliza el término “cohesión territorial”. Sin embargo, bajo una lectura crítica, se percibe como indica Olvera (2008) una “trampa de la fachada”, en tanto se crean estructuras que cumplen con la norma legal y técnica para parecer democráticas, pero que en la práctica mantienen las viejas formas de control político; se asume que la descentralización técnica generará justicia de forma automática.

- La movilización del potencial vs. la realidad estructural: En el Documento de Referencia n.º 23 (Comisión Europea, 2016), se establece que la esencia del TALD es la movilización del potencial de desarrollo mediante la identificación de “ventajas comparativas”. Desde la Ética del Desarrollo (EDD), esta premisa resulta problemática: al centrar la estrategia en el aprovechamiento de activos ya existentes, el enfoque presupone que todos los territorios poseen condiciones de partida similares. Esta lógica ignora de nuevo lo que Deneulin (2006, 2014) identifica como la dimensión estructural del lugar: las capacidades no dependen solo de la voluntad, sino de las “estructuras de vivir juntos” que el territorio ofrece. Si el TALD fuerza una competitividad basada en el mercado, se convierte en un modelo que castiga al que carece de activos preexistentes, ensanchando la brecha que prometía cerrar.
- La Tensión Ética: Aquí la justicia es reemplazada por una lógica de mercado. Al priorizar el “potencial”, el TALD ignora que la falta o debilidad de este en zonas rurales

o periféricas de ALC es el resultado de una injusticia histórica acumulada. El enfoque no solo ignora la desigualdad, sino que la institucionaliza al excluir de la senda del desarrollo a aquellas zonas que no poseen el capital básico, estableciendo una sentencia de exclusión social que contradice la equidad.

3.2 La trampa de la homogeneidad técnica y la geografía de la exclusión

Desde la perspectiva sistémica, el TALD — siguiendo las directrices del documento Apoyo a la Descentralización la Gobernanza y el Desarrollo Local a través de un Enfoque Territorial (Comisión Europea, 2016) — trata al territorio como un sistema autorregulado que solo requiere 'inyección de capacidades', ignorando las inercias de exclusión arraigadas en América Latina.

- La omisión como ejercicio de poder (Foucault, 1976/1978): La omisión revela una microfísica del poder que opera a través del silencio. El TALD, al no nombrar ni compensar explícitamente la geografía de la exclusión, ejerce un poder que invisibiliza las asimetrías. El silencio es un elemento integrante de la estrategia: al omitir la desigualdad, el enfoque la normaliza. Esto permite que las estructuras de poder ya consolidadas en nuestra región coopten los beneficios del desarrollo sin resistencia institucional, convirtiendo al TALD en un "manual frío" que convalida el statu quo.
- El riesgo del "éxito de los exitosos": Sin un mandato ético de justicia reparadora (que daría más a quien tiene menos), el TALD corre el riesgo de financiar a los elementos sociales y territoriales ya en crecimiento. Como bien sugiere Deneulin (2014), el modelo falla al no transformar las estructuras que hacen que un territorio sea "perdedor" de antemano. Al no aplicar criterios de adjudicación ética o inversión prioritaria, se invisibiliza aún más a las zonas con menor voz política, confirmando que la "cohesión" es más un deseo retórico que una realidad distributiva.

4 Análisis del Lente 3: Solidaridad e Instituciones Justas

Al aplicar este lente, el análisis revela que el TALD enfrenta dificultades severas para constituirse en un legado de bienestar que trascienda los ciclos políticos. La solidaridad, en la Ética del Desarrollo de Goulet (1995), trasciende la mera asistencia técnica; es un proceso de liberación que busca proteger a los sujetos de las fuerzas opresoras. El desarrollo debe

evaluarse por su capacidad de ofrecer una “opción preferencial” por los vulnerables, asegurando que el progreso no se convierta en un mecanismo de despojo o dominación.

4.1 El enfoque del TALD: Inclusión técnica vs. Protección política

En los marcos del TALD, la solidaridad se diluye en el concepto de “inclusión social”. Si bien se valora la proximidad de las Autoridades Locales para identificar grupos marginados, existe una profunda debilidad normativa que impide la formación de la “Institución Justa” de Ricoeur, detallada anteriormente:

- La vulnerabilidad como carencia técnica: El TALD trata la vulnerabilidad como una carencia de servicios que se resuelve con gestión (Comisión Europea, 2016). Ignora que, en ALC, la vulnerabilidad es una condición política de indefensión frente a abusos de poder. No se logra la "igualdad proporcional" que exige Ricoeur porque el sistema no tiene mecanismos para equilibrar las asimetrías de poder real.
- La trampa de la resiliencia en Romeo (2014): Se introduce la "resiliencia comunitaria", pero la responsabilidad de la protección se delega en la capacidad de aguante de la propia comunidad. Esto genera una tensión ética: se pide a los vulnerables que sean resilientes, pero no se proporcionan las mediaciones institucionales para enfrentar a los actores que generan dicha vulnerabilidad.

4.2 De la biopolítica al control clientelar: La fragilidad del "Tercero"

Atendiendo a Foucault (1976/1978), la relación del TALD con el vulnerable se revela como una forma de biopolítica. Al reducir la intervención a la "prestación de servicios", el sistema no busca la libertad del sujeto, sino la administración y gestión de la pobreza. El ciudadano deja de ser el ser humano sujeto de derechos para convertirse en una “población” que debe ser regulada.

- La instrumentalización del poder: En la cultura política de ALC, esta falta de blindaje ético permite que la vulnerabilidad sea capturada. Como apunta Auyero (1997b), el acceso a servicios básicos queda mediado por redes de lealtad personal. Al no establecer

salvaguardas contra el clientelismo, el TALD permite que el "derecho" se transforme en "favor".

- El fracaso de la permanencia y la sostenibilidad: Desde la perspectiva de Drydyk y Keleher (2019), el TALD no logra construir sostenibilidad como justicia porque permite que el bienestar sea volátil y dependiente de la voluntad del caudillo de turno. Al no institucionalizar la solidaridad como una estructura permanente, el modelo se queda en una gestión cortoplacista que compromete las agencias futuras de los más marginados.

5 Análisis del Lente 4: Razón Cordial y Reconocimiento

Para la EDD, la sostenibilidad no es solo la continuidad de un proyecto, sino la garantía de que las mejoras actuales no comprometan las bases futuras. Siguiendo a Adela Cortina (2007b) y su “ética de la razón cordial”, este lente exige el reconocimiento del otro y del entorno como sujetos de cuidado. La sostenibilidad, bajo esta luz, se entiende como la protección de la “casa común”, rechazando lógicas extractivas que agotan el capital social y natural del territorio. El análisis revela que el TALD prioriza la métrica sobre el reconocimiento social, deshumanizando el proceso de desarrollo.

5.1 El tratamiento de la sostenibilidad en el TALD: Gestión vs. Cuidado

Al analizar la Comunicación de 2013 (2013) y el Documento de Referencia n.º 23 (Comisión Europea, 2016), se observa una reducción semántica del concepto que choca con la Razón Cordial:

- Sostenibilidad como supervivencia financiera: En el documento de 2013, la sostenibilidad se reduce a menudo a la capacidad de un proyecto para mantenerse tras el retiro del donante. Es una visión de “eficacia de la ayuda” que prioriza la viabilidad presupuestaria sobre el florecimiento humano. Aquí, el ciudadano no es un sujeto de derecho sino un receptor cuya supervivencia depende de que las cuentas gubernamentales cuadren.
- La naturaleza como insumo: En el documento de 2016, el territorio se analiza bajo la lógica de la eficiencia. Se trata al entorno como “capital natural” que debe ser administrado. Desde la razón cordial, esto es una señal de alerta: se

despoja al territorio de su valor social y político intrínseco para convertirla en un recurso contable, ignorando la estima mutua que debe regir la relación con la casa común.

5.2 La temporalidad forzada

Existe una colisión entre los tiempos de la gestión pública (técnicos/presupuestarios) y los tiempos de la vida real (sociales/biológicos):

- El dictado del indicador: El marco técnico del TALD impone ciclos de gestión por resultados que obligan a los procesos locales a adaptarse a la urgencia burocrática. Esta “temporalidad artificial” ignora que la regeneración de un tejido social dañado o de un ecosistema degradado no sigue el calendario de un ejercicio fiscal.
- La alianza inadvertida con el clientelismo: En ALC como expresan Auyero (1997b) y Goulet (1995), el poder político prefiere soluciones inmediatas y visibles —“lo que se puede inaugurar hoy”— aunque se comprometa la estabilidad futura. Esto ignora el bienestar de las generaciones futuras en favor del rédito político actual. El resultado es un territorio que cumple con los indicadores técnicos del TALD pero que, en la práctica, queda debilitado y dependiente de las voluntades políticas de turno, sustituyendo el reconocimiento humano por el favor clientelar.

6 Análisis del Lente 5: Participación Ciudadana y Democracia Real

Al aplicar la hermenéutica de la sospecha de Ricoeur (1965/1990) a los documentos rectores del TALD, se evidencia que, aunque el discurso formal promueve el empoderamiento, los mecanismos operativos se inclinan hacia lo que Ziccardi (2004) define como participación funcional.

6.1 Diagnóstico de la Participación Funcional en el TALD

El análisis revela que el modelo utiliza a lo local principalmente como una herramienta de validación técnica:

- Instrumentalización del consenso: En documentos como el de la Comisión Europea (2016), la participación ciudadana aparece supeditada a la eficiencia en la ejecución de los proyectos o de las acciones de implementación de políticas. Esto confirma la sospecha de Arnstein (1969) sobre un uso instrumental de la comunidad: se convoca a los ciudadanos para avalar decisiones técnicas ya tomadas, convirtiendo el diálogo en un requisito burocrático más que en un espacio de decisión política real.
- Transferencia de cargas administrativas: Se detecta que los procesos de “empoderamiento” propuestos funcionan a menudo como una transferencia de responsabilidades. Bajo la narrativa de la corresponsabilidad, se traslada a la comunidad la obligación de resolver carencias que el Estado ha dejado de atender, según la advertencia de Deneulin (2006) sobre el vaciamiento de la obligación pública.

6.2 Obstáculos para la Participación Real y la Agencia Social

Desde la perspectiva de la Agencia Social, el TALD presenta limitaciones críticas para su implementación en ALC:

- La cultura del silencio y el clientelismo: El modelo carece de mecanismos para blindar la deliberación ética frente a las estructuras de poder tradicionales. La participación real se ve asfixiada por procesos donde el ciudadano solo asiste a reuniones informativas, permaneciendo intocables los ejes estructurales del territorio.
- Agencia restringida al “cómo” técnico: Los resultados demuestran que el TALD permite opinar sobre la gestión de recursos ya asignados, pero impide una discusión real sobre el “para qué” del desarrollo. Esta restricción anula la gestión política del ciudadano, manteniéndolo en un rol de “beneficiario” de políticas.

7 Análisis del Lente 6: Transparencia y Rendición de Cuentas

Para la EDD, la transparencia no es un fin administrativo, sino un instrumento de justicia (Crocker, 2008). Su propósito es facilitar el paso del individuo de “beneficiario pasivo” a “agente activo”, dotándolo de la capacidad de fiscalizar y cuestionar el ejercicio del poder.

7.1 El TALD y la confianza pública: Eficacia vs. Equilibrio de Poder

El TALD promueve el "buen gobierno local" a través de la auditoría social. Sin embargo, el análisis detecta una preocupante brecha operativa:

- Transparencia técnica vs. Transparencia sustantiva: En los documentos analizados, la transparencia se trata como un requisito para la eficacia de la gestión (evitar el malgasto). Se omite su función como mecanismo para equilibrar el poder entre el gobierno y la ciudadanía.
- El vacío del principio ético: Publicar presupuestos en lenguajes técnicos ininteligibles cumple con la norma administrativa, pero vacía el principio ético. Siguiendo a Cortina (2007b), si la información no es accesible y comprensible para todos, no hay una verdadera “razón cordial” ni un reconocimiento del ciudadano como un igual.

7.2 El combate al secretismo: Blindaje contra el clientelismo en ALC

En el contexto latinoamericano, la opacidad es el oxígeno del clientelismo. Como sostiene Auyero (1997b), el sistema clientelar prospera allí donde el acceso a la información es asimétrico.

- La deuda moral del "favor": Cuando el ciudadano desconoce sus derechos, el político de turno puede presentar un servicio de legalidad ciudadana como un “favor personal”, generando una deuda moral en el ciudadano que anula su capacidad de exigencia y lo atrapa en una red de lealtad obligada. Si el TALD no obliga a una transparencia radical y accesible, las élites locales pueden simular la rendición de cuentas mediante un lenguaje técnico complejo, manteniendo las decisiones reales en la oscuridad.
- Simulación y lenguaje técnico: Si el TALD no impone una transparencia radical y accesible, las élites locales pueden utilizar la complejidad técnica como una nueva

forma de secretismo. Se rinden cuentas “hacia arriba” mediante informes técnicos, pero se mantienen las decisiones reales en la oscuridad para la comunidad local, perpetuando la captura del Estado al nivel municipal.

Esta dinámica encuentra su explicación técnica en lo que Stiglitz (2002) denomina “*asimetrías de información*”. Según el autor, el secretismo y el uso de tecnicismos ininteligibles funcionan como una forma de renta política: al retener el conocimiento sobre “cómo y por qué” se toman las decisiones, las élites mantienen una ventaja estratégica sobre la población. En consecuencia, una transparencia que no sea comprensible para el ciudadano común no es solo una falla administrativa, sino un mecanismo de injusticia que perpetúa la subordinación del vulnerable ante el experto o el gobernante de turno.

8 Análisis del Lente 7: Autonomía Local y Visión Integral del Desarrollo

Para la Ética del Desarrollo (EDD), el desarrollo es un proceso esencialmente multidimensional. Siguiendo a Sen (1999), *el desarrollo es la expansión de las libertades reales de las personas para llevar la vida que valoran*. Dimensiones como la salud, la educación, la libertad política y la cultura están profundamente interconectadas; por tanto, un avance en una de ellas no puede compensar el retroceso o la anulación de otra.

El TALD, al centrarse en la eficacia administrativa, corre el riesgo de ignorar que la gestión es solo un medio; el fin es la capacidad de las personas de actuar como “agentes” de su propio cambio y destino, y no como meros receptores de una administración eficiente.

8.1 La apuesta por la integralidad en el TALD: ¿Fin o Medio?

Aunque el TALD se postula como una respuesta a la fragmentación de las políticas públicas, su arquitectura interna revela un sesgo político-administrativo:

- La gestión como fetiche: El modelo asume erróneamente que la optimización de los procesos municipales generará, de forma automática, equidad y justicia social. En los documentos analizados, la “buena administración” se trata como un fin en sí mismo.

- El olvido del florecimiento humano: Al centrarse en la eficacia institucional, el TALD descuida que la técnica debe ser solo un medio para el fin último del desarrollo: la dignidad y el bienestar integral del ciudadano, en tanto un ser humano.

8.2 La fragmentación como técnica de control en ALC

Desde la perspectiva sistémica, la falta de una visión integral genera inestabilidad. Un desarrollo que no es integral es, por definición, frágil. Bajo la mirada de Foucault (1976/1978), la fragmentación puede entenderse como una estrategia de control: se entrega una obra física, pero se ignora la falta de participación política o la erosión de la agencia ciudadana.

Esta dinámica alimenta una selectividad clientelar: el sistema prefiere la "solución puntual" y visible —aquella que se puede "entregar" en mano— sobre el abordaje de las causas estructurales.

Mientras el TALD no asuma una visión de *Desarrollo Humano Local Integral* —aquella que, como propone Deneulin (2009), vincule las capacidades de Sen (1999) con la justicia de las estructuras sociales—, el poderío local podrá seguir utilizando las dimensiones del desarrollo de forma selectiva: otorgando servicios básicos para comprar lealtades, mientras perpetúa la dependencia política y la vulnerabilidad social.

9 El Desarrollo Humano Integral (DHI) como Horizonte Ético

Como cierre de este análisis, resulta imperativo precisar el concepto de Desarrollo Humano Integral (DHI) en Séverine Deneulin (2009). Para la autora, el desarrollo no puede limitarse a la expansión de las libertades individuales o la agencia, sino que debe recuperar la noción de "integralidad" a través de dos dimensiones clave que el TALD suele omitir:

- Más allá del individuo (Estructuras de vivir juntos): Deneulin argumenta que las personas no florecen en el vacío. El desarrollo es “integral” porque reconoce que la vida humana está inmersa en estructuras sociales, políticas y económicas. Si estas estructuras son injustas —como ocurre con el *clientelismo* en ALC—, la libertad

individual se convierte en una ilusión, pues el sujeto carece del soporte institucional para ejercer su agencia.

- La dimensión ética y social: Recuperando la herencia de la tradición social de Louis-Joseph Lebret (1958/1959) y Denis Goulet (1971), Deneulin plantea que lo "integral" significa que el desarrollo debe abarcar a *toda la persona y a todas las personas*. Esta visión trasciende el crecimiento económico o la mera prestación de servicios básicos, priorizando la calidad de los vínculos sociales y la profundidad de la participación política.

Deneulin logra “traducir” estos conceptos —originados en una matriz humanista y social— a un lenguaje académico, laico y universal. Al vincular el DHI directamente con la justicia social y la responsabilidad de las instituciones locales, proporciona el marco necesario para transformar el TALD de una herramienta técnica en una verdadera política de liberación territorial.

“Poner el acento en el florecimiento en el sentido del enfoque de capacidades, como una libertad de ser y hacer, no es suficiente. Debe ser complementado por una atención a la calidad de *las estructuras del vivir juntos* dentro de las cuales las personas viven sus vidas”²

Séverine Deneulin (2009, p. 77)

Para concluir esta sección de Resultados, se argumenta en el contexto de esta investigación —siguiendo la premisa de Deneulin (2009)— que *el territorio y la gobernanza local constituyen la estructura del vivir juntos* más inmediata y determinante para la vida cotidiana; por tanto, es en este espacio donde debe garantizarse, prioritariamente, la justicia y la dignidad de los más vulnerables.

² Traducción propia del autor de la tesis

10 Síntesis de Resultados: La Naturaleza Contingente y la Necesidad de Integralidad

El análisis pormenorizado confirma que la consistencia ética del TALD posee una naturaleza contingente. El marco de gobernanza propuesto no garantiza resultados éticos por su sola implementación técnica; su eficacia parece depender de entornos donde el Estado de Derecho y la cultura deliberativa ya están consolidados.

Sin embargo, en contextos marcados por asimetrías de poder y fragilidades institucionales — característicos de buena parte de América Latina y el Caribe—, la propuesta del TALD se revela vulnerable. Al carecer de salvaguardas éticas explícitas y no considerar la calidad de las estructuras del vivir juntos (Deneulin, 2009), el marco técnico es susceptible de ser instrumentalizado por la selectividad clientelar.

Estos hallazgos justifican la tesis central: la necesidad imperativa de integrar la *Ética del Desarrollo* no como un complemento externo, sino como el núcleo normativo del TALD. Solo a través de esta fusión es posible transitar de una gestión administrativa a un *Desarrollo Humano Local Integral*, actuando como el escudo protector que blinde el territorio frente a las microfísicas del poder. Se asegura así que el desarrollo local sea, en última instancia, lo que Lebrecht (1958/1959) definía como el ascenso hacia condiciones de vida más humanas: un ejercicio pleno de justicia y dignidad.

CONCLUSIONES

1 El TALD y sus dificultades conceptuales en su correspondencia con la Ética del Desarrollo

1.1 La Vulnerabilidad Estructural del TALD ante la Ausencia de un Núcleo Ético

La investigación permite concluir que la consistencia ética del TALD es, en su estado actual, contingente y dependiente del entorno. El análisis hermenéutico de los documentos base

(Comisión Europea, 2016; European Commission, 2013; Romeo, 2014) revela que el enfoque carece de un “blindaje ético” intrínseco. El TALD opera bajo la premisa de que la ética y la justicia son subproductos automáticos de una gestión técnica eficiente; sin embargo, esta investigación demuestra que la eficiencia administrativa no garantiza, por sí misma, la justicia social.

Se identifica que, mientras el TALD se implemente en contextos con instituciones sólidas, el enfoque puede actuar como un catalizador de eficiencia. No obstante, al trasladarse a realidades marcadas por la fragilidad institucional y las asimetrías de poder —propias de América Latina y el Caribe—, el enfoque se torna extremadamente vulnerable. Al no existir salvaguardas normativas que prioricen la dignidad humana sobre la métrica técnica, el TALD corre el riesgo de ser instrumentalizado por las estructuras de poder vigentes. En lugar de promover la liberación, el modelo puede terminar legitimando el control de las élites locales, postergando el mejoramiento efectivo de la calidad de vida de los más vulnerables y el ejercicio ciudadano de su agencia efectiva.

1.2 El Desfase entre el “Mundo del Texto” y la “Estructura del Vivir Juntos”

A través de la hermenéutica de Paul Ricoeur (1965/1990, 2002), se concluye que existe una brecha significativa entre la prefiguración de la gestión (el “mundo del texto” de la propuesta de política marco) y la refiguración en la vida real del territorio.

El análisis demuestra que el TALD maneja una concepción de “Agencia Social” que es más *funcional que sustantiva*. Se valora la participación de la ciudadanía en tanto contribuye a la sostenibilidad de las intervenciones y a la reducción de costos operativos para el Estado, pero se omite reconocer la agencia como un *valor intrínseco y un derecho humano inalienable*. Esta visión funcionalista vacía de contenido político el empoderamiento, dejando al ciudadano en una posición de minoría de edad frente a los expertos y técnicos que definen las prioridades del territorio.

Siguiendo a Deneulin (2009), se concluye que este enfoque es insuficiente al ignorar la calidad de “*las estructuras del vivir juntos*”. Para que el desarrollo local sea auténtico, debe recuperar

la noción de *integralidad*, donde las estructuras políticas —especialmente el gobierno local— funcionen como soportes de la dignidad y no solo como mecanismos de gestión.

1.3 La Microfísica del Poder y el Silencio sobre el Clientelismo en ALC

Una de las conclusiones más críticas es el silencio del TALD frente a las relaciones de fuerza que definen la cultura política en América Latina. Bajo el lente de Foucault (1976/1978), se evidencia que el TALD opera con una "ceguera política" al presentar el desarrollo como un proceso aséptico y meramente administrativo. Este silencio ignora fenómenos estructurales como el clientelismo, el personalismo y la selectividad de las élites locales.

Cualquier política de desarrollo local en ALC que no incluya mecanismos de transparencia radical y protección de la autonomía ciudadana terminará fortaleciendo la dependencia de los sectores marginados. Sin una vinculación explícita con la *Ética del Desarrollo*, el TALD permite que los derechos sociales sean transados como favores políticos, perpetuando la vulnerabilidad en lugar de erradicarla.

1.4 La Fragilidad de un Modelo Orientado a Resultados frente al Desarrollo Humano Integral

Desde la Teoría de Sistemas (Meadows & Wright, 2009) y la perspectiva de Lebreton (1958/1959), se concluye que el TALD padece de un desequilibrio interno al estar supeditado a indicadores de corto plazo y ciclos presupuestarios externos. Esta temporalidad artificial impide que el territorio, como sistema vivo, desarrolle sus propios mecanismos de regeneración.

La “sostenibilidad” en el TALD suele reducirse al mantenimiento técnico o financiero, olvidando lo que Lebreton denominaba el ascenso hacia “*condiciones de vida más humanas*” (cita Lebreton 1958). Como se analizó en el marco de la Economía Humana, la “sostenibilidad” en el TALD no debe reducirse al mantenimiento financiero. Debe aspirar, en palabras de Lebreton, al ascenso de toda la población y de cada persona desde condiciones de vida “menos humanas” hacia “*condiciones de vida más humanas*”, a un ritmo lo más rápido posible y al menor costo posible. Sin un compromiso con la Justicia Territorial, el sistema tiende a concentrar recursos,

olvidando que el desarrollo local es la capacidad del sistema para cuidar la vida en todas sus dimensiones.

2 Aproximación analítica a la correspondencia del TALD con la Ética del Desarrollo en América Latina

Para que la articulación entre el Enfoque Territorial del Desarrollo Local (TALD) y la Ética del Desarrollo (EDD) posea viabilidad analítica en América Latina y el Caribe (ALC), resulta imperativo trascender las visiones normativas o universalistas que asumen una homogeneidad institucional a nivel global.

Los documentos rectores del TALD —como las directrices institucionales de la Comisión Europea aquí analizadas— presuponen un marco de condiciones preexistentes: un Estado social de derecho con presencia uniforme en el territorio, un servicio civil de carrera profesionalizado, una descentralización fiscalmente robusta y una cultura política habituada a la concertación horizontal neutral. Sin embargo, la investigación académica y la sociología política latinoamericanas demuestran que las estructuras de gobernanza en la región están condicionadas por trayectorias histórico-estructurales particulares que complejizan, y a menudo truncan, la implementación lineal de este paradigma institucional.

Con el objetivo de fundamentar y precisar las variables socioeconómicas y políticas que configuran el escenario local en ALC, se analizan a continuación tres fenómenos estructurales validados por la literatura especializada de la región.

2.1 La Fragmentación del Estado y el Concepto de "Zonas Marrones"

Uno de los supuestos más problemáticos del TALD en su versión institucional originaria es la presunción de que el Estado es un actor homogéneo que ejerce su legalidad, autoridad y provisión de bienes públicos con la misma efectividad en cualquier punto de la geografía nacional. Para complejizar este supuesto en la realidad latinoamericana, la ciencia política contemporánea recurre a las elaboraciones de Guillermo O'Donnell (1993, 2004) respecto a la naturaleza del Estado periférico.

O'Donnell desmitifica la uniformidad estatal mediante su tipología cromática de las áreas territoriales. Mientras las "zonas azules" gozan de una alta presencia estatal tanto funcional como territorial (donde la legalidad es efectiva y los ciudadanos tienen acceso real a la justicia y a los servicios básicos), las "*zonas marrones*" caracterizan a vastas extensiones de América Latina. En estas áreas —que frecuentemente coinciden con los ámbitos municipales y locales de la periferia— el Estado formal mantiene una presencia intermitente o meramente nominal. Existe una profunda debilidad de los circuitos burocráticos y un déficit estructural de legalidad.

En las zonas marrones, el imperio de la ley se desvanece y es sustituido por circuitos de poder informal y fáctico. Como explica O'Donnell, las instituciones formales son "capturadas" o supeditadas por redes de parentesco, lógicas oligárquicas locales y poderes económicos o coercitivos no estatales. En consecuencia, cuando el TALD promueve un "enfoque territorial" basado en la descentralización de competencias hacia el municipio, frecuentemente traspasa responsabilidades a un eslabón institucional precarizado e inmerso en estas zonas marrones. La gobernanza, lejos de ser un espacio horizontal de concertación democrática, se convierte en un escenario donde se reproducen las asimetrías de poder y la exclusión de los sectores subalternos, lo que colisiona frontalmente con las demandas de agencia, libertad y autorrealización que promueve la Ética del Desarrollo.

2.2 El Clientelismo como Institución Informal Coherente

Frecuentemente, los discursos tecnocráticos e institucionales internacionales abordan el clientelismo y el patronazgo como meras "anomalías" morales, disfunciones o expresiones de corrupción que pueden corregirse mediante manuales de buenas prácticas o capacitación técnica de los funcionarios locales. No obstante, la investigación académica de la región — desde los análisis clásicos de Waldino Suárez (1982) hasta las etnografías políticas de Javier Auyero (1997a, 1997b) — demuestra que el clientelismo constituye una *institución informal estructuralmente arraigada* en la cultura política latinoamericana.

El clientelismo en ALC no es un vacío de institucionalidad, sino una forma alternativa y persistente de organización política que cumple una función sociopolítica e histórica concreta. Ante la ausencia histórica de un auténtico Estado de Bienestar capaz de garantizar derechos sociales universales, las redes clientelares operan como mecanismos informales de resolución

de necesidades urgentes de subsistencia (acceso a empleo precario, medicamentos, materiales de construcción, subsidios) a cambio de lealtades políticas y electorales.

Esta lógica clientelar reconfigura sustancialmente los supuestos del TALD de las siguientes maneras:

- **La desarticulación de la ciudadanía universal:** Transforma al ciudadano titular de derechos en un "cliente" o receptor de favores condicionados por el patrón político local. Esto neutraliza el principio del Enfoque de Capacidades de la EDD, que exige la expansión de las libertades individuales como un fin en sí mismo.
- **La captura de los presupuestos locales:** La asignación de recursos públicos en el territorio local no sigue criterios técnicos de equidad territorial o eficiencia productiva endógena (como propone el TALD), sino lógicas de rentabilidad electoral y sostenimiento de las redes de patronazgo.
- **La erosión de la confianza horizontal:** La concertación social —el capital social del que hablan teóricos como Putnam o Alburquerque— requiere la existencia de lazos de confianza horizontal entre iguales. El clientelismo, por el contrario, fomenta vínculos de dependencia vertical y asimétrica, fragmentando el tejido comunitario e impidiendo la construcción de una verdadera agencia local colectiva.

2.3 La Descentralización Truncada y la Captura del Estado a Nivel Local

Para fundamentar la fragilidad institucional de los municipios en ALC desde una perspectiva macroestructural, es imperativo examinar cómo se ejecutaron los procesos de descentralización en las últimas décadas del siglo XX. Las investigaciones realizadas por Iván Finot (2001) y Alberto Porto (2004) conceptualizan este fenómeno como una *"descentralización truncada"*.

Durante las reformas estructurales de los años 80 y 90, bajo la influencia del Consenso de Washington, la descentralización en América Latina se implementó prioritariamente bajo una rúbrica de eficiencia fiscal y achicamiento del Estado central. Se transfirieron cuantiosas competencias de gasto (salud, educación, infraestructura local) a los gobiernos municipales, pero este traspaso no estuvo acompañado de una transferencia equivalente de recursos

financieros autónomos, ni de la creación de capacidades técnicas instaladas, ni de un servicio civil de carrera a nivel local.

Este diseño truncado ha provocado dos efectos sistémicos que inhabilitan la aplicación mecánica del TALD:

- **Asimetría y dependencia fiscal municipal:** La inmensa mayoría de los municipios de la región exhiben una incapacidad estructural para generar ingresos propios a través de la recaudación local, dependiendo crónicamente de las transferencias discrecionales del poder central. Esto anula la autonomía política real y la capacidad de planificación territorial a largo plazo.
- **El fenómeno de la "Captura del Estado a nivel local":** En contextos de debilidad institucional, los espacios de gobernanza local abiertos por la descentralización son fácilmente colonizados por élites tradicionales, terratenientes o grupos de interés fácticos (caudillismos locales y regionales). Al ser estructuras de poder consolidadas y personalizadas, estas élites instrumentalizan las agencias de desarrollo local y los presupuestos participativos para canalizar el gasto público hacia la preservación de sus privilegios económicos o políticos. Así, el supuesto beneficio de la "cercanía" del gobierno local se revierte: en lugar de democratizar el poder, la cercanía facilita el control social y la vigilancia por parte de las estructuras de poder tradicionales.

En síntesis, al complejizar las referencias sociopolíticas de América Latina con el auxilio de la producción académica regional, queda en evidencia que el TALD, en su formulación pura e institucional europea, padece de un sesgo de origen al asumir la existencia de un terreno institucional plano y funcional. Categorías como el *caudillismo*, el *clientelismo* y la *fragilidad institucional* no son desviaciones superficiales del modelo, sino características histórico-estructurales de la gobernanza y la cultura política en ALC.

Por consiguiente, la articulación de cualquier estrategia de desarrollo local que aspire al desarrollo humano, salvaguardando por tanto la integral realización humana y la justicia social en la región, no puede limitarse a la adopción mecánica de directrices institucionales de

descentralización y enfoque territorial. Exige, de manera indispensable, ser articulada eficazmente con las exigencias normativas de la Ética del Desarrollo (EDD), la que permite develar las estructuras de dominación informal que operan bajo el manto de las instituciones formales y devolver el protagonismo, la agencia y el reconocimiento a los sujetos y sociedades del territorio.

Finalmente decir, que esta caracterización histórico-estructural se ve refrendada y actualizada por el reciente Informe sobre Democracia y Desarrollo 2026, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Democracias bajo presión: Reimaginar los futuros de la democracia en América Latina y el Caribe* (PNUD/ALC, 2026). El documento advierte de manera explícita que la persistencia de la debilidad institucional local y la captura de la gobernanza por intereses particulares continúan erosionando la cohesión social en los territorios de la región.

El Informe subraya que las democracias de la región enfrentan una severa presión debido a la incapacidad de las estructuras estatales locales para canalizar las demandas ciudadanas de manera transparente, equitativa y efectiva. Desde la perspectiva analítica de este informe, el ámbito local y municipal —lejos de operar como el espacio idílico de concertación neutral que asumen los modelos tradicionales— se encuentra fuertemente tensionado por lógicas de exclusión y por la privatización de facto de las decisiones públicas en favor de grupos de interés o élites territoriales. Esta dinámica impide que la descentralización se traduzca en una mejora real de las capacidades de las personas y en una provisión justa de bienes públicos a nivel comunitario.

Al situar este diagnóstico en el centro de la discusión, se confirma empíricamente que los modelos basados en una presunta gobernanza horizontal e institucionalidad neutral (como el TALD de matriz eurocéntrica) se estrellan frente a la realidad de sistemas políticos locales fuertemente tensionados, personalizados y mediados por redes de influencia informal. En consecuencia, el informe valida la tesis de que los arreglos institucionales locales en América Latina y el Caribe no operan sobre un terreno plano o aséptico; por el contrario, la gobernanza territorial está cruzada por asimetrías de poder que el Enfoque Territorial del Desarrollo Local tiende a invisibilizar en sus lineamientos prescriptivos, lo que justifica de manera concluyente

la necesidad de inter-relegar e impregnar estas estructuras con las exigencias normativas y de justicia de la Ética del Desarrollo (EDD)."

En definitiva, *la articulación del TALD con la EDD, es una necesidad política urgente* para asegurar que el desarrollo local en América Latina y el Caribe sea, por fin, un ejercicio de justicia, libertad y auténtica dignificación humana.

3 Hacia un Referente de Política Marco de Desarrollo Humano Local Integral

Finalmente, la investigación confirma la hipótesis de partida: es imperativo transitar de un enfoque de gestión administrativa del desarrollo local a un *Referente de Política Marco de Desarrollo Humano Local Integral*, fundamentado en la *Ética del Desarrollo (EDD)*.

Esta transición exige tres cambios de paradigma fundamentales que actúen como el "hormigón armado" de la nueva gobernanza:

- De la Eficiencia a la Dignidad Integral: El éxito de un gobierno local no se mide por la ejecución presupuestaria, sino por el grado en que posibilita el florecimiento humano en el sentido de Sen (1999) y la justicia de las estructuras sociales en el sentido de Deneulin (2009).
- De la Participación como Recurso a la Agencia Soberana: La participación ciudadana debe dejar de ser un "insumo" de gestión para convertirse en el motor de la soberanía local, blindada por rendiciones de cuentas que equilibren las balanzas de poder histórico.
- De la Neutralidad al Respeto del "Ser": El desarrollo local asume así el compromiso ético de respetar la identidad cultural. Al retomar lo planteado anteriormente sobre Lebrecht (1958/1966), se confirma que el éxito de una política marco radica en promover que las comunidades logren "ser más" —y no solo "tener más" — en su propio territorio. Como sostiene el autor, el desarrollo es un movimiento hacia la plenitud humana que debe respetar la autenticidad y los valores propios de cada grupo social (Lebrecht, 1958/1966, p. 32).

SÍNTESIS GENERAL

1 El Problema: El TALD como neutralidad técnica

La tesis parte de una observación crítica: el TALD se ha consolidado como un modelo de gobernanza territorial, pero su diseño original prioriza la eficiencia administrativa sobre la consistencia ética. En contextos de fragilidad institucional, esta neutralidad técnica se convierte en una debilidad estructural, permitiendo que el enfoque sea cooptado por élites locales, vaciando de sentido conceptos fundamentales como la participación y el empoderamiento ciudadano.

2 Innovación Metodológica: Triangulación de Profundidad

Para superar el análisis puramente descriptivo, se ha diseñado un andamiaje metodológico tridimensional que actúa como el "hormigón armado" de esta investigación:

- Hermenéutica (Ricoeur, 1984, 1965/1990, 2002, 1990/2006). Para develar si el "Mundo del Texto" del TALD guarda coherencia con la "Vida del Territorio".
- Teoría de Sistemas (Meadows & Wright, 2009): Para identificar si las omisiones éticas constituyen fallos accidentales o vulnerabilidades del sistema territorial.
- Análisis del Poder (Foucault, 1979, 1980): Para exponer cómo la cultura política (clientelismo/caciquismo) actúa como una microfísica que erosiona la agencia real de los ciudadanos.

3 Hallazgos: La Evaluación a través de los Siete Lentes

El análisis sistemático revela una consistencia parcial y fragmentada en la aplicación del TALD, donde la dimensión técnica suele asfixiar la intencionalidad ética necesaria para el desarrollo humano.

Lente 1. Agencia Social y Bien Común: Prevalece una agencia funcional (la gente como instrumento de eficacia para el proyecto) pero no una agencia sustantiva. El modelo prioriza objetivos operativos sobre la construcción del bien común, limitando la capacidad de los sujetos para definir su propio destino.

Lente 2. Justicia Territorial y Equidad Distributiva: Se impone una lógica de "competitividad" que favorece a los territorios y nodos ya exitosos. Esto profundiza la exclusión de las periferias, confirmando que el modelo carece de un mandato de justicia reparadora que priorice a quienes tienen menos.

Lente 3. Solidaridad e Instituciones Justas: Se gestiona la vulnerabilidad mediante la provisión de servicios, pero no se protege la dignidad de las personas frente a las estructuras que las oprimen. La solidaridad no se institucionaliza como un derecho, sino como una asistencia técnica temporal.

Lente 4. Razón Cordial y Reconocimiento: Se identifica un ejercicio de violencia simbólica al imponer estándares de "modernización" ajenos. El modelo ignora el reconocimiento del "otro" y sus afectos, mercantilizando la cultura local en lugar de integrarla desde la cordialidad ética.

Lente 5. Participación Ciudadana y Democracia Real: El análisis muestra que la participación es consultiva y no vinculante. El modelo se queda en la superficie, sin lograr que la ciudadanía ejerza un poder real en la toma de decisiones que afectan su territorio.

Lente 6. Transparencia y Rendición de Cuentas: La transparencia se limita a ser un trámite administrativo (rendición de cuentas financiera). No logra democratizar el poder ni romper las redes del favor clientelar que dominan la política local en muchas sociedades de ALC.

Lente 7. Autonomía Local y Visión Integral del Desarrollo: Se asume erróneamente que la buena administración genera justicia por añadidura. Al no integrar la autonomía política con una visión ética, el modelo queda atrapado en el "presentismo" burocrático, ignorando la calidad de las estructuras del vivir juntos.

4 El “Después de la Tesis”: Un Referente de Política Marco para ALC

La principal conclusión de este trabajo es propositiva. Se establece la necesidad de esbozar un *Referente de Política Marco de Desarrollo Humano Local Integral* específico para las realidades de ALC. Este referente debe ser sensible a los estilos de gobernanza locales y resistente a la captura política.

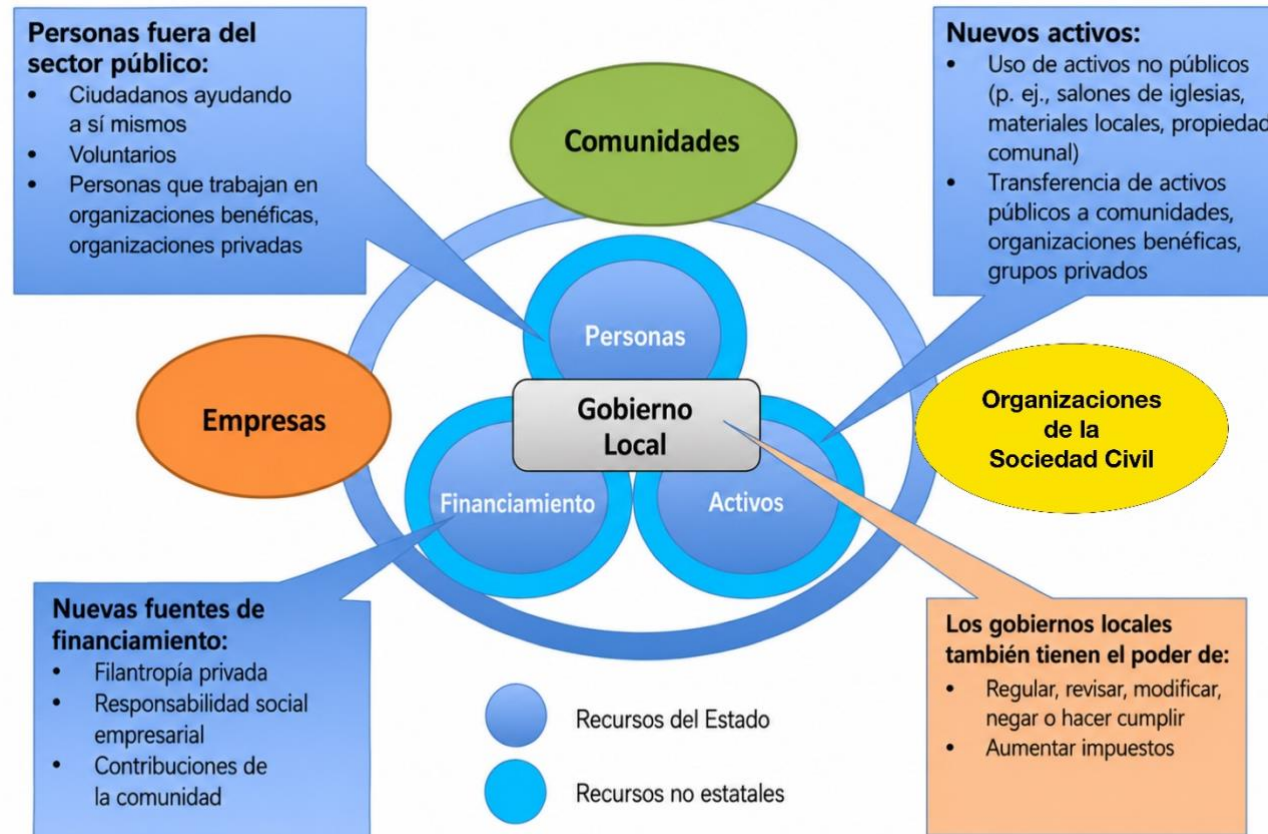
Se concluye que la *Ética del Desarrollo (EDD)* no es un complemento, sino el “escudo protector” indispensable. El tránsito hacia este modelo demanda que las Autoridades Locales dejen de ser administradoras de recursos para convertirse en garantes de lo que Lebrecht (1958/1959) definía como el ascenso hacia condiciones de vida más humanas.

Propuesta de Acción: Para la elaboración de este *Referente*, es indispensable realizar una investigación previa y profunda, sobre las realidades de la descentralización y las políticas públicas de desarrollo local en ALC. Este estudio, junto con la definición de tipologías de gobernanza, debería poder realizarse en coordinación con entidades y personas que posean experiencia en la *Ética del Desarrollo y el Desarrollo Local*, sea así de forma conjunta o por separado, buscando como asegurar que la práctica teórica conjunta/transdisciplinaria se convierta en referentes concretos para prácticas territoriales de desarrollo local justas y

ANEXO - Figura 1



ANEXO – Figura 2



Fuente: Adaptado del Institute for Government: 'The Big society: a framework for policymakers', abril de 2011, Reino Unido, 2011.

REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business.
- Alburquerque, F. (2004). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. CEPAL - GTZ.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Auyero, J. (1997a). ¿Favores por votos? Miradas sobre el clientelismo político contemporáneo. *Los Noventa: Revista de Sociología*, 3(7), 41–62.
- Auyero, J. (1997b). *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*. Ediciones de la Flor / Centro Editor de América Latina.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas en la Argentina contemporánea*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? *Revista de la CEPAL*(73), 47–68.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*(86), 47–62.
- Caporaso, J. A. L., David P. (1992). *Theories of Political Economy*. Cambridge University Press.
- Comisión Europea. (2016). *Apoyo a la Descentralización la Gobernanza y el Desarrollo Local a través de un Enfoque Territorial*
- Cortina, A. (2007a). *Ética aplicada y democracia radical*. Tecnos.
- Cortina, A. (2007b). *Ética de la razón cordial: Educar en la ciudadanía en el siglo XXI*. Paidós.
- Cortina, A. (2013). *¿Para qué sirve realmente la ética?* Paidós.
- Crocker, D. A. (2008). *Ethics of Development*. Cambridge University Press.
- Deneulin, S. (2006). *The Capability Approach and the Praxis of Development: A Strategy for Christian Social Ethics in Directing Economic Forces*. Cambridge University Press.
- Deneulin, S. (2009). *Ideas for Development: Recovering the Human-Centered Perspective*. Pluto Press.
- Deneulin, S. (2014). *Well-Being, Justice and Development Ethics*. Routledge.
- Deneulin, S., & Townsend, N. (2007). Public Reason and Well-being: A Theo-Secular Synthesis. *World Development*, 35(11).
- Drydyk, J., & Keleher, L. (2018). Development Ethics in Practice: Ethical Decision-Making in Developmental Processes. *JOURNAL OF GLOBAL ETHICS*, 14(3), 317–336.
- Drydyk, J., & Keleher, L. (2019). *Routledge Handbook of Development Ethics*.
- Drydyk, J., & Keleher, L. (2021). Development Ethics in Policy and Practice. In H. Zafarullán & A. S. Huque (Eds.), *Handbook of Development Policy*. Edward Elgar Publishing Inc.
- European Commission. (2004). Project Cycle Management. In (pp. 57–94). European Commission.
- European Commission. (2013). *Empowering Local Authorities in Partner Countries: Supporting Decentralisation, Local Governance and Local Development*.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (Gestión Pública, Issue).
- Foucault, M. (1978). *Historia de la sexualidad, Vol. 1: La voluntad de saber*. Siglo XXI Editores. (Original work published 1976)
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Ediciones La Piqueta.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. Pantheon Books.
- Fretes Cibils, V., & Ter-Minassian, T. (2015). *Descentralizando el ingreso: el desafío de la recaudación a nivel subnacional*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Garretón, M. A. (2003). *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. North-South Center Press. University of Miami.
- Gaspar, D. (2004). *The Ethics of Development: From Economism to Human Rights*. Edinburgh University Press.
- Gaspar, D. (2005). What is the capability approach? Its uses and limits. *Development and Change*, 36(3), 435–468.
- Goulet, D. (1971). *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*. Atheneum.
- Goulet, D. (1989). *Incentives for Development: The Key to Equity*. New Horizon Press.
- Goulet, D. (1995). *Development Ethics: A Guide to Theory and Practice*. Zed Books.
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies. *World Development*, 31(5), 751–773.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Polity Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publications.
- Lebrete, L.-J. (1959). *Manifiesto por una civilización solidaria*. Editorial Estela. (Original work published 1958)
- Lebrete, L.-J. (1966). *Dinámica concreta del desarrollo*. Herder. (Original work published 1958)
- Meadows, D. H., & Wright, D. (2009). *Thinking in Systems: A Primer*. Chelsea Green Publishing.
- Nussbaum, M., & Sen, A. (1996). *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica. (Original work published 1993)
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países de Europa del Sur. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163–184.
- O'Donnell, G. (1997). Otra institucionalización. In *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (pp. 305–330). Paidós.
- O'Donnell, G. (2004). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. In D. Programa de las Naciones Unidas para el (Ed.), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (pp. 149–192). Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- O'Donnell, G. (1993). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126.
- O'Donnell, G. (1999). *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. University of Notre Dame Press.
- OCDE/CEPAL/PNUD. (2020). *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Better Jobs*. O. Publishing.
- Olvera, A. J. (2008). *Ciudadanía y democracia*. Instituto Federal Electoral (IFE).

- PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.
- PNUD. (2021). *Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe*.
- PNUD/ALC. (2026). *Democracias bajo presión: Reimaginar los futuros de la democracia en América Latina y el Caribe*.
- Porto, A. (2004). *Federalismo fiscal y proceso de descentralización en América Latina*. Universidad de la Plata / CEPAL.
- Pye, L. W. (1992). Political Culture. In M. Hawkesworth & M. Kogan (Eds.), *Encyclopedia of Government and Politics* (pp. 15–26). Routledge.
- Richmond, O. P., & Mitchell, A. (2012). *Hybrid Forms of Peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism*. Palgrave Macmillan.
- Ricoeur, P. (1984). *Time and Narrative, Volume I*. University of Chicago Press.
- Ricoeur, P. (1990). *Freud: una interpretación de la cultura*. Siglo XXI Editores. (Original work published 1965)
- Ricoeur, P. (2002). *Del texto a la acción: Ensayos de hermenéutica II*. Fondo de Cultura Económica.
- Ricoeur, P. (2006). *Sí mismo como otro* (A. N. Calvo, Trans.). Siglo XXI Editores. (Original work published 1990)
- Rodriguez Bilbao, J. (2015, June/July). EU's new thinking on decentralization and territorial development. *GREAT insights*, 4(4), 18–20.
- Romeo, L. (2014). *The Territorial Approach to Local Development (TALD). From Decentralization Reforms to Developments Outcomes. A POLICY NOTE*. E. C. (EC).
- Romeo, L. (2015, June/July). What is territorial development? *Great insights*, 4(4), 15–17.
- Rouquié, A. (2011). *A la sombra de las dictaduras: La democracia en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13–28). Lynne Rienner Publishers.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf.
- Stiglitz, J. E. (2002). El papel de la transparencia en el desarrollo económico. *Revista de la CEPAL*, 78, 7–38.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.
- Suárez, W. C. (1982). El clientelismo político en América Latina: Una perspectiva histórico-estructural. *Revista Mexicana de Sociología*, 44(2), 415–433.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006.
- Tocqueville, A. d. (2010). *La democracia en América*. Trotta. (Original work published 1835)
- UNESCO. (2018). *Long Walk of Peace. Towards a Culture of Prevention*. UNESCO.
- Vázquez-Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antonio Bosch Editor.
- Vázquez-Barquero, A. (2007). *Desarrollo endógeno en la globalización*. Síntesis.
- Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. In A. Ziccardi (Ed.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM / COMECOS / INDESOL.