

F L A C S O

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Ecuador

Programa de Políticas Públicas

Diplomado en Gerencia de Desarrollo Local

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.

Análisis del debate teórico y metodológico en América Latina.

Econ. Agr. Carlos Mata Iturralde

Autor

Dr. Santiago Ortiz

Director

Hernán Valencia Villamar, MSc

Lector

Guayaquil, Abril 26 del año 2004

F L A C S O

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Sede Ecuador

Programa de Políticas Públicas

Diplomado en Gerencia de Desarrollo Local

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.

Análisis del debate teórico y metodológico en América Latina.

Econ. Agr. Carlos Mata Iturralde

Autor

Tesina Financiada por el Fondo de Solidaridad

2003-2004

INDICE

I.	Introducción.	Pg. 6
II.	Desarrollo Evolución de su definición en el ámbito socio-económico.	Pg. 8
III.	Desarrollo Local Como una respuesta ante la exclusión.	Pg. 19
IV.	Desarrollo Económico Local	Pg.24
	1. El DEL no es desarrollo social.	Pg. 28
	2. La importancia del diagnóstico en el DEL	Pg. 31
	3. El DEL en América Latina	Pg. 34
V.	Análisis de las metodologías de diagnóstico comúnmente empleadas.	Pg 37
	1. Metodología aplicada para el diagnóstico situacional socio-economica de las localidades.	Pg 37
	1.1. Otros instrumentos disponibles de análisis territorial	Pg 45
	2. Metodología de diagnóstico, utilizando la herramienta denominada, Cadena de Valor.	Pg. 47
	2.1. ¿Que se logra al identificar una cadena de valor?	Pg. 48
VI.	Conclusiones y recomendaciones finales	Pg. 52
	Índice	Pg. 4
	Síntesis	Pg. 5
	Anexos	Pg 60
	1. Información Estadística Disponible y Propuesta de Información Comunal Requerida	Pg. 61
	2. Tablas de Información a nivel comunal requerida	Pg. 63
	Bibliografía	Pg. 70
	Índice de Cuadros	Pg. 71

SÍNTESIS

El presente trabajo no pretende ser una contribución a la academia como un documento que presenta un nuevo paradigma o nuevos conceptos. Tiene como único fin presentar los debates teóricos del Desarrollo Económico Local y analizar algunas de las metodologías más empleadas al momento de diagnosticar el nivel de desarrollo local y en especial el nivel económico.

La escogencia de la temática se debe a que existe una atención en estos años sobre el desarrollo local en particular en los países Latinoamericanos, donde los Municipios están volcados en una ola descentralizadora y en una desesperada necesidad de no morir absorbidos por el huracán globalizador, buscando la manera de atraer inversiones privadas nuevas y de mantener las existentes y futuras. Para ello evocan a la búsqueda de un terreno propicio para crear un caldo de cultivo de generación de empresas y de empleo. El cómo lograr que una localidad tenga este terreno propicio de generación de empleo y de inversiones es el papel que debe asumir un Municipio mediante las herramientas que presenta el Desarrollo Económico Local.

Teniendo claro que esta herramienta donde casi no hay análisis metodológicos y una definición teórica sólida en este campo hemos considerado adecuado lo siguiente:

Primero iniciamos explicando el origen de la palabra desarrollo en el ámbito socio-económico; Segundo entrar a una de las formas para lograrla, que es mediante el desarrollo local y; Tercero hablaremos por último del desarrollo económico local(que forma parte del desarrollo local) y las 2 metodologías que más se encuentra en América Latina al momento de verificar las potencialidades y debilidades de desarrollo económico en las localidades.

I. INTRODUCCIÓN.

El desarrollo local ha ganado un gran ímpetu que alude a una cierta modalidad de desarrollo y que en la presente década ha generado una atención de tantas personas y actores de diversos sectores, como por ejemplo, los institucionales, gubernamentales y no-gubernamentales, y pasando por el nivel comunal, local(municipal), nacional e internacional. La globalización¹ va, pues, creando necesidades de formación de identidades y, en consecuencia, de diferenciación de sectores y de localidades²

La globalización permite que algunos negocios prosperen gracias a las facilidades tecnológicas, entre estas tenemos las facilidades que ofrece los sistemas internacionalmente conectados, como el Internet que ofrece la posibilidad de comercializar productos y servicios inimaginables en otros tiempos, donde un pequeño empresario puede entrar al mercado globalizado y tener éxito vendiendo, por ejemplo, sus artesanías.

Es por esta razón que se vuelve necesario fomentar una estrategia que posicione ventajosamente a determinados espacios socio-territoriales en el mercado globalizado. De esta forma, antes de nada, hace falta que exista un ámbito económico globalizado que permita a los emprendedores productivos situarse en localidades determinadas.

Uno de los problemas que se encuentra en el Desarrollo Económico Local es que por ser aplicado en diferentes territorios, su implementación no puede ser rígida, sino todo lo contrario llevando a los planificadores ser muy ingeniosos para sacar las empresas hacia adelante. Y por ello al analizar proyectos DEL se encuentra distintas forma de abordarlos y de hasta concebirlo

¹ El termino globalización se utiliza para referirse a la creciente interdependencia mundial de la gente y las naciones. Desde hace unos 12 años, este proceso ha cobrado muchísimo impulso, sobre todo debido a los grandes avances en el campo tecnológico. Los bloques que eran antagonistas durante la Guerra Fria prácticamente han desaparecido, las barreras comerciales se han venido abajo, los principales mercados financieros del mundo se han ido integrando y viajar es cada vez más fácil y asequible.

Esta creciente integración internacional ha producido toda una serie de consecuencias de carácter económico, político, cultural y medioambiental. Lamentablemente, algunas de ellas pueden ser negativas. La publicación de las Naciones Unidas *Informe sobre desarrollo humano 1999* explicó: "La vida de la gente de todo el mundo esta vinculada de manera más profunda, más intensa y más inmediata que nunca antes. Esto abre muchas oportunidades de bien y de mal". Como sucede en el caso de gran cantidad de logros humanos, la globalización tiene un lado positivo y uno negativo.

² ¿Por qué Precisamos de un Desarrollo Local Integrado y Sostenible? Augusto de Franco

No hay además muchas experiencias de modelos en América Latina sobre el éxito de la implementación y de logros obtenidos. Se utiliza como experiencias de estudio los casos europeos que nos llevan décadas en este tipo de desarrollo, pero ni aun en estos países denominados desarrollados se encuentra la metodología ideal de realización y peor de aplicabilidad en nuestras realidades.

Los debates sobre este tipo de desarrollo(DEL) se debe a que existen ideas distintas de cómo lograr el crecimiento económico de la población. Este objetivo ha traído que los planificadores expertos busquen como medios, distintos criterios sobre las condiciones de cómo abrirse al mercado extranjero como respuesta a la globalización. Donde se crea un debate en los tiempos y ritmos, y las condiciones internas y externas para la apertura al mercado extranjero.

Este trabajo investigativo, se laboró de una manera deductiva, descriptiva, exploratoria. Mi análisis contó con ayuda de recopilación de fuentes bibliográficas y de consultas en paginas web.

Dejo expresado mi agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, por la oportunidad de ser participe de este programa de enseñanza y a todo su personal, profesores y colaboradores en especial a mi Director de Tesis y Coordinador Dr. Santiago Ortiz, y a la Señora Cecilia Salazar por su paciencia y su carisma. Agradezco a mi profesor y lector de mi tesina Arq. Hernán Valencia Villamar Msc*. Por su don de gente y por sus sugerencias en la elaboración de este trabajo.

* Días después de ser aprobado este trabajo deja de estar entre nosotros Hernán. Dejándonos como recuerdo sus enseñanzas académicas y su agradable personalidad.

II. DESARROLLO. Evolución de su definición en el ámbito socio-económico.

Esta unidad tiene la finalidad de dar un breve repaso histórico del término *desarrollo*, busca cronológicamente situar el término en diferentes períodos donde se conceptualiza o se da ciertos rasgos distintos de lo que es la palabra desarrollo. La palabra ha tenido una evolución conceptual que considero apropiado tomar en cuenta al momento de acercarnos al objetivo de este trabajo que es el Desarrollo Económico Local, ya que esta utiliza actualmente el enfoque de las nuevas teorías de desarrollo.

A partir de estas consideraciones diferentes analistas afirman que el concepto de desarrollo, en los últimos cincuenta años, se ha movido desde una concepción eminentemente económica (lineal) hacia una humana, pasando por la dimensión cultural. Este enfoque, por su importancia requiere un análisis que permita evaluar las etapas esenciales.

Las desigualdades en el desarrollo en el ámbito socio-económico, que se puede encontrar entre individuos, naciones y continentes, es una situación antigua que a atraído la preocupación de académicos, pasando por los que son considerados como pertenecientes a la etapa pre-científica (que abarca desde los primeros filósofos-políticos universales hasta los mercantilistas) del análisis económico, como son los filósofos: Platón, Aristóteles y Jenofonte que escribieron sobre justicia social y al uso de la riqueza, aunque no abogaron por la completa igualdad entre los individuos. Mientras que los mercantilistas del siglo XVII desarrollaron importantes trabajos acerca de las desigualdades en la distribución social del ingreso. Para el siglo XVIII el análisis de la distribución personal por parte de los teóricos mercantilistas (economía clásica), cobró gran impulso, entre los más destacados y nombrados hasta la actualidad se encuentra Adam Smith publico en 1776 un libro, que sería un documento altamente referido cuando se trata de temas sociales y económicos, que tiene como título *Wealth of Nations* (Riqueza de las Naciones) donde explica: “las causa del aumento de poder productivo del trabajo y del orden según el cual su resultado es naturalmente distribuido entre las diversas categorías de la población”. Abriendo así perspectivas para el estudio de la distribución personal. Además estableció principios para el análisis del valor, de la división del trabajo, de los lucros, de las ganancias y de la renta de la tierra, y desarrolla teorías sobre la distribución, el crecimiento económico, la intervención del Estado, la formación y la aplicación del capital.

Ya “durante el siglo XIX el análisis de la distribución[individual] se vuelve un objetivo central de la economía”. Presentándose propuestas para la solución de la distribución del ingreso mediante leyes regulatorias, entre los pensadores más connotados de esta teoría encontramos a Ricardo y Mill. En cambio, como dice Rossetti:

“los socialistas abocaron al análisis de las desigualdades económicas individuales, tratando de demostrar que las clases trabajadoras estaban sometidas a un proceso progresivo de empobrecimiento: Los salarios reales sufrían continuos descensos y, mientras la participación de ese beneficio en el ingreso nacional mostraba una sensible reducción, la dimensión de las empresas y el poder económico de la clase empresarial registraba una expansión progresiva”.(Rossetti, *Introducción a la economía HARLA* pag. 76)

Los economistas clásicos como Smith, Ricardo y Marx tuvieron como temas centrales la “teoría objetiva del valor-trabajo” y de la “economía política clásica”, y su contribución a la comprensión de la generación de la riqueza, de la teoría del valor, la ganancia, la renta, el valor del trabajo; y la teoría de la distribución.

Durante este mismo siglo XIX los teóricos de Viena y Lausana oponiéndose al marxismo y como respuesta al socialismo plantearon nuevos modelos(economía neo-clásica) sobre la distribución mediante su teoría general del valor que explicaba que el nivel de todo ingreso estaba en función de la productividad marginal del factor correspondiente(Rossetti). Entre los autores más destacados se encuentra Pareto, que explico mediante datos y herramientas graficas y matemáticas, la dimensión de las desigualdades distributivas entre los individuos. Aunque se mantiene un cuestionamiento por ser construida sobre la base de grandes agregados y porque gran parte de los países más pobres del mundo aun no tienen datos completos y en algunos, ni siquiera parciales, por otra parte:

“...para demostrar su tesis, Pareto, tendría que probar que hay en todos los tiempos y en todos los lugares una distribución definida de seres humanos según su talento para ganar un ingreso, y que la distribución real del ingreso estaba exclusivamente determinada por la distribución de dicho talento”(Eric Roll, *Historia de las Doctrinas Económicas, fondo de Cultura Económica, México: pag 403*).

Otros autores neoclásicos fueron Marshall, Walras, Pigou entre otros. En este sentido se les puede atribuir que por sus aportes e interés en la distribución el concepto de desarrollo tiene sus raíces más en esta economía neo-clásica que en la clásica.

Ya para el siglo XX aumentaron las investigaciones sobre la distribución individual. Keynes atribuye que “uno de los principales defectos del mundo económico en que vivimos es la arbitraria y desigual distribución del ingreso y de la riqueza”, que se dan debido a razones sociales y psicológicas, y que la solución sería por medio de la moderada intervención del Estado en el sistema económico. Keynes viviendo la crisis de los años 30, se preocupó por investigar las fluctuaciones de la actividad económica, problema que se volvió fundamental para las ciencias económicas en aquel tiempo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países despertaron y vieron la necesidad de acelerar la universalización de las condiciones materiales de bienestar³. Myrdal denomina este fenómeno *El gran despertar*. El objetivo de la economía se vuelve doble: Se mantiene el interés por las fluctuaciones, acentuándose las investigaciones en la promoción del desarrollo y por otro lado, se investiga sobre la distribución de la riqueza. El concepto de desarrollo coge acogida como tópico. En la Conferencia de San Francisco en 1945 que dió forma a las Naciones Unidas se da una resolución donde se menciona que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, y por lo tanto, se comprometen a buscar un orden mundial que permita alcanzar estos objetivos.

En la década de los cincuenta, el desarrollo se entendió prácticamente como un sinónimo de crecimiento económico e industrialización. El ser humano fue considerado como un factor más de producción, es decir, como un medio para alcanzar un crecimiento económico mayor. El indicador por excelencia del desarrollo fue el ingreso por habitante (Los indicadores principales eran el PIB agregado y sobre todo el PIB per capita). Además, se

³ Luego de la posguerra los países económicamente atrasados se vieron en la necesidad de mejorar sus políticas económicas y en la utilización de sus recursos (ocasionando deterioro acelerado de los recursos naturales). Mientras que los países desarrollados se dieron cuenta que era necesario ayudar (la mayoría de las veces imponiendo) y dar asesoramiento a los países menos desarrollados, ya que era vital para sus intereses abstractivos de recursos en los países pobres y por la necesidad de que existiera un orden mundial que tenga como principio permitir su prosperidad económica, mediante la disminución de la incertidumbre y seguridad de aprovechamiento de los recursos (tanto de los provenientes de los países pobres, principalmente y como de los países ricos o desarrollados) y de necesarios para su crecimiento económico.

consideró que existía un solo camino al desarrollo y que el modelo era Estados Unidos. Estas ideas se convirtieron en las dominantes a la hora de hablar del desarrollo de un país.

Ya para fines de los '60 el economista británico Dudley Seers en un artículo sobre el significado de desarrollo, da un vuelco al concepto que era manejado durante 20 años. Él propuso que al hablar de desarrollo se lo debe concebir como algo normativo, que está lleno de juicios de valor. Donde debemos preguntarnos a nosotros mismos acerca de las condiciones necesarias para la realización del potencial de la personalidad humana, algo comúnmente aceptado como objetivo⁴. Una condición necesaria, que encuentra Seers, para la realización personal es la alimentación como una necesidad básica-absoluta, que se presenta de una manera distinta en los individuos y naciones dependiendo de su pobreza y nivel de ingresos. También encuentra que un segundo elemento que es básico para el desarrollo personal es el empleo y una tercera, es la igualdad-equidad, entrando así un elemento subjetivo e intangible. Según Seers, si queremos saber si un país se ha desarrollado debemos preguntarnos qué ha pasado con la pobreza, el desempleo y la desigualdad. Si estos problemas han empeorado no se podría hablar de desarrollo, aun cuando el ingreso por habitante se haya duplicado. Por lo tanto, queda claro que el crecimiento económico no puede ser el fin del desarrollo.

Durante los años cincuenta y sesenta, el paradigma que imperó fue el desarrollo exógeno, según el cual el crecimiento se apoya en los procesos de industrialización y la concentración de la actividad productiva, por medio de grandes plantas en un número reducido de grandes centros urbanos, a partir de los cuales los mecanismos de mercado lo difunden posteriormente hacia las ciudades y regiones periféricas, favoreciendo así su desarrollo.

En la década de los setenta, el concepto de desarrollo implicó la búsqueda de un crecimiento con equidad. En los países más industrializados surgió una creciente preocupación por el uso irracional de los recursos naturales y la contaminación ambiental que había provocado su proceso de crecimiento e industrialización. Esta década fue fructífera en el ámbito internacional, sobre todo para los Estados que asistieron a la I Conferencia Mundial Sobre Políticas Culturales convocada por la UNESCO. El evento sirvió para promover un modelo distinto de desarrollo y adelantar, en términos teóricos, lo que después se llamó dimensión

⁴ Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Editorial HomoSapiens Desarrollo(local), ¿De qué estamos hablando? Sergio Boiser. Noviembre 2001

cultural del desarrollo, que lo considera como "un proceso complejo, global y multidimensional que trasciende el simple crecimiento económico para incorporar todas las dimensiones de la vida y todas las energías de la comunidad, cuyos miembros están llamados a contribuir y a esperar compartir los beneficios"(UNESCO 1996)

En los ochenta, la recesión de la economía internacional, la explosión del problema de la deuda externa y los problemas inflacionarios llevaron a que los objetivos económicos centrales fueran la estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento económico. La década de los ochenta e inicios de los noventa fueron los tiempos de los programas de estabilización y ajuste económico. Estos procesos de ajuste agravaron los problemas de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y el deterioro ambiental, prácticamente en todos los países subdesarrollados. Durante este periodo y hasta hoy otro organismo internacional el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), evaluando los resultados alcanzados en este campo formula lo que se ha dado en llamar el Desarrollo Humano y busca un conjunto de criterios que favorecieran el mejoramiento de la calidad de vida del ser humano.

Esta noción de desarrollo se define como "un proceso encaminado a aumentar las opciones de las personas, que mide el desarrollo según una amplia gama de capacidades, desde la libertad política, económica y social hasta la posibilidad de que cada cual pueda llegar a ser una persona sana, educada, productiva, creativa y ver respetados tanto su dignidad personal como sus derechos humanos" (Pérez de Cuellar 1996)

Amartya Sen fue el artífice de la introducción de una nueva definición del desarrollo y por lo tanto una nueva forma de medir el desarrollo. Sen con otros autores presenta un índice denominado: Índice de Desarrollo Humano(IDH), y desde ahí en adelante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD) ha publicado anualmente a escala mundial y en el ámbito de países. El PNUD define el desarrollo de la siguiente manera:

"El desarrollo Humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente...Más allá de esas necesidades la gente valora además beneficios que son menos materiales. Entre ellos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las

personas valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propias".(informe del PNUD 1996 55/56)⁵

“El IDH pretende evaluar los siguientes aspectos del desarrollo humano: longevidad, conocimientos o logros educativos y nivel de vida de la población. La longevidad se mide a través de la esperanza de vida al nacer; los conocimientos, mediante la combinación de la tasa de alfabetización de adultos y las tasas de matrícula primaria, secundaria y terciaria; y, finalmente, el nivel de vida, mediante el PIB per cápita [ajustado por el costo de vida](para una explicación detallada de las fórmulas de cálculo del IDH, ver PNUD, 2001^a).”

IDH queda corto al no poder metodológicamente representar el concepto en si del desarrollo humano presentado arriba, pues contiene una alta subjetivación e intangibilidad

Sobre esta línea de pensamiento el Secretario General de las Naciones Unidas Boutros-Gali publica en 1995 un informe titulado *Una Agenda para el Desarrollo*, en el que presenta cinco dimensiones del desarrollo, llevando el concepto del desarrollo en el plano de lo intangible. Las dimensiones son:

1. Paz como fundación.
2. La economía como el artefacto del progreso.
3. El medio ambiente como la base de la sustentabilidad.
4. La justicia como pilar de la sociedad
5. La democracia como el mejor modo de gobernar.

Es decir, en los noventa, se consolida un nuevo concepto de desarrollo, que es denominado "desarrollo humano sostenible". Se entiende, en pocas palabras, que el desarrollo significa crecimiento equitativo y en armonía con la naturaleza.

El desarrollo no se ha detenido, todo lo contrario, ha continuado su evolución, quizás porque como ha señalado Gustavo Esteva "ocupa la posición central de una constelación semántica increíblemente poderosa. Nada hay en la mentalidad moderna que pueda comparársele como fuerza conductora del pensamiento y del comportamiento. Al mismo tiempo, muy pocas

⁵ Ídem

palabras son tan tenues, frágiles e incapaces de dar sustancia y significado al pensamiento y la acción como ésta"(Esteva 1996)⁶

Sergio Boiser indica que en la medida en que se reconoce en el desarrollo como un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencias, se comprenderá que el desarrollo ha evolucionado hasta convertirse en un paradigma nuevo que requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos⁷.

Ahora bien, esta nueva forma de concebir el desarrollo ha hecho que converga/diverga con el nuevo sistema económico mundial dominante que es la globalización. Donde, parece que nuestras demandas de eficiencia y eficacia para el sistema productivo exigen, en cierto modo, una reafirmación de *la dimensión local*. En primer lugar, la rigidez y, al mismo tiempo, la flexibilidad requeridas por el nuevo paradigma tecno-económico. En segundo lugar, la diversificación socio-espacial de los mercados y de los factores de producción necesarios para el funcionamiento de un sistema complejo de consumidores, productores, trabajadores, infraestructuras, regímenes normativos diferentes que, por ser diferentes, pueden encajar en diversas partes del mismo sistema, evitando que la convergencia de múltiples disputas en un mismo ámbito global indiferenciado acarree el agotamiento de las posibilidades económicas. En tercer lugar, la descentralización de los procesos de gestión, pues una economía cada vez más oligopolizada traería inmensas dificultades de coordinación.

Hay quien afirma que "las causas de la diferenciación espacial son el producto de la lógica desigual que sigue la dinámica económico-financiera, así como de la profundización de la

⁶ Desarrollo Comunitario Integrado: Una Aproximación Estratégica. José Ramón Terry Gregorio & José Antonio Terry Gregorio. Universidad de Ciego de Ávila, diciembre 2001.

⁷ Relacionada con la teoría de sistemas, sinergia es entendida, en términos sencillos, como la cualidad del todo superior a la suma de sus componentes. La fórmula tradicional para expresarlo es que $2 + 2 = 5$ ó más. Expresado de otra manera, puede decirse que existe sinergia cuando el resultado o el objetivo alcanzado por un todo es superior a la sumatoria de los aportes de cada una de sus partes. También existe sinergia cuando el análisis de una parte impide predecir el comportamiento del todo. Por ejemplo, el método deductivo utilizado con exclusividad, permitirá concluir en que el estudio de la reacciones de un individuo permitirá predecir la conducta de un grupo de individuos, lo que es falso; grupalmente el individuo tendrá reacciones distintas porque recibirá y generará influencias que producirán un todo diferente a su particular individualidad. En la Teoría de Sistemas, el concepto de sinergia se vincula al de recursividad, por el cual se entiende el hecho de que un sistema está integrado por subsistemas que a su vez constituyen objetos sinérgicos o sistemas componentes. Y pueden estudiarse, por consiguiente, como un todo independiente. En este caso se habla de la existencia de recursividad parte-todo, la que puede ser recursividad célula - membrana protoplasmática - protoplasma - núcleo. (Edmundo Serani Pradenas, Unidad de Estudios y Publicaciones, N.º 17, Julio de 1991)

división geográfica del trabajo. Diferenciación es sinónimo, en este caso, de competencia y desigualdad, donde lo importante es ofrecer mejores condiciones para atraer o retener nuevas inversiones, que frecuentemente se expresan por medio del antagonismo y de la exclusión de unos con relación a otros, produciéndose al final ganadores por un lado y perdedores por otro” (Albagli, 1998).

La verdad es que lo que llamamos desarrollo sigue siendo un misterio. Nadie sabe con certeza porqué una sociedad se desarrolla y mejora la vida de sus miembros.

Sobre todo no se sabe exactamente por qué, a partir de un momento dado, localidades cuyos habitantes vivían en una situación de pobreza dan un salto en su proceso de desarrollo. Constatamos después que, cuando esto acontece, poblaciones que antes estaban marginadas pasan a tener acceso a la ciudadanía y a los recursos de la vida civilizada moderna.

Podremos decir que una ciudad desarrollada es una ciudad buena para vivir y no una ciudad grande. Un país desarrollado es aquél cuya población tiene bienestar y no aquél cuyos habitantes viven todo el tiempo preocupados en defenderse de sus vecinos o temiendo por el futuro de sus hijos.

Así pues, el desarrollo es humano, social y sostenible. Cuando se habla aquí de desarrollo se habla por tanto de mejorar la vida de las personas (desarrollo humano), de todas las personas (desarrollo social) tanto de las que están vivas como de las que vendrán mañana (desarrollo sostenible). Debemos concebir al *desarrollo* como un proceso continuo, dentro del cual la sociedad busca ordenar e incrementar el aprovechamiento de sus recursos para mejorar sus condiciones de vida. Este proceso se manifiesta en forma no homogénea, presentando distintos niveles al interior de la sociedad, los cuales están determinados en función a:

- La dotación de recursos existentes,
- El nivel de su reconocimiento,
- Las posibilidades de su incorporación al proceso,
- El grado de control ejercido sobre ellos y
- La forma como las distintas fuerzas sociales se organizan para su explotación y el aprovechamiento de sus beneficios.

Sabemos más o menos cuáles son los ingredientes básicos del desarrollo humano y social sostenible. Sabemos que, en general, para desarrollarse es preciso crecer, pero crecer sosteniblemente –es decir, producir más y mejor, pero sin comprometer la vida de las generaciones futuras– y distribuir con más equidad los frutos de este crecimiento.

Debemos ser conscientes, por tanto, que no basta crecer económicamente y que, en la mayoría de los casos, esto es tan necesario como insuficiente. Es preciso aumentar el acceso de las personas no sólo a la renta, sino también a la riqueza, al conocimiento y al poder o a la capacidad de influir en las decisiones públicas. Donde el ideal social debe buscar armonizar el proceso, permitiendo que sectores mayoritarios de la población tengan iguales oportunidades de acceso a los beneficios que se obtienen del aprovechamiento de recursos.

Todo esto ya es conocido. Lo que nadie sabe es cuál es la *fórmula* que permite combinar tales ingredientes para producir la gran meta que llamamos desarrollo, es ahí cuando surge como una herramienta la planificación estratégica. Instrumento utilizado primero para uso bélico, para luego ser usada en las empresas y para el uso de cualquier organización. Al utilizarse la planificación estratégica como un método que permita dinamizar la participación en este proceso, de aquellos sectores de la sociedad que manifiestan menores niveles de desarrollo relativos, buscando paralelamente el estrechamiento de las desigualdades existentes, para legitimar la continuidad del proceso y permitir la dinamización del mismo.

Esta exigencia de abrir oportunidades al desarrollo entre los distintos actores sociales, implica revisar los criterios tradicionales de su ordenamiento espacial, buscando superar las tendencias centralizadoras y excluyentes que han predominado en los enfoques tradicionales del "Desarrollo Nacional" y su réplica ajustada del "Desarrollo Regional".

La revisión propuesta, nos lleva a reivindicar el ámbito de lo *local*, como un espacio mas concreto de participación social en el proceso, como una unidad de análisis y planificación capaz de relevar y activar, un conjunto de potencialidades no apreciadas por el planificador tradicional y de atender un igual número de demandas insatisfechas a través de mecanismos apropiados al contexto y escala de las mismas, aportando de esta manera dentro un esfuerzo holístico al desarrollo de la región y el país.

Es por esta razón que se puede decir que actualmente, de cierta forma, todo el desarrollo es local, tanto sea en un distrito, en una región, en una micro-región, en un país o en una región del mundo.

Cuando utilizamos la palabra *local*, no debe ser entendida como sinónima de pequeño ni alude necesariamente a diminuto o reducido. Nos referimos sobre una connotación de algo socio-territorial que pasa a definirse como un ámbito comprendido por un proceso de desarrollo en curso, en general cuando este proceso está pensado, planeado, promovido o inducido.

Normalmente, cuando se habla de desarrollo local se hace referencia, habitualmente, a procesos de desarrollo que ocurren en espacios subnacionales, y en la mayoría de los casos tales espacios son municipales o micro-regionales.⁸

Una forma de llegar a la satisfacción de las necesidades básicas, principalmente de poblaciones de menores recursos y la proyección de sus condiciones de vida hacia estándares de vida cualitativamente superiores, se puede sustentar estratégicamente en un esfuerzo que promueva progresivamente actividades *económicas*, capaces de alcanzar condiciones apropiadas para generar directamente los ingresos suficientes que permitan atender los niveles de gasto social que estos le requieren y los niveles de gasto productivo que lo faculten a reproducir adecuadamente estas mismas condiciones de generación de ingresos. Este proceso de crecimiento y cambio estructural, que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región, se denomina *desarrollo económico local*.

El desarrollo económico local, es una práctica sin mucha teoría aún, que se ha venido abriendo paso como una respuesta ante las crisis económicas en que se han visto envueltos la mayoría de los países en vías de desarrollo o no desarrollados. Alrededor del mundo hay muchas localidades que se encuentran desarrollando esfuerzos en el terreno económico, en función de salir adelante como territorios: con su gente, con sus espacios físicos, con sus instituciones, con su identidad.

Existe consenso dentro de muchos analistas y expertos en definir al desarrollo económico local como uno de los componentes fundamentales del desarrollo local y sitúan su objetivo

⁸ En el Capítulo I ampliamos este tema.

principal en la “generación de mayor bienestar a la población del municipio por medio de la dinamización de la economía local. En esa línea, “cualquier acción que se realice debe procurar y fortalecer la estructura productiva o económica existente en un territorio, así como también otros ámbitos importantes en este momento donde reina la globalización, tales como la educación, las comunicaciones y la capacidad de innovar, por mencionar algunas.”⁹

⁹ En el capítulo III abordamos el Desarrollo Económico Local a mayor profundidad.

III. DESARROLLO LOCAL. Como una respuesta ante la exclusión.

Para Víctor H. Torres¹⁰ el desarrollo local nace como alternativa en estos momentos en respuesta de la crisis de modernidad en que estamos inmersos actualmente donde se caracteriza por ser: “una etapa de transición paradigmática en lo social y cultural que afecta nuestras percepciones de los hechos, en la que se nos hace difícil construir nuevas explicaciones de lo social, que no sean aquellas condenadas a responder el pragmatismo de la realidad.” Trayendo consigo un desorden de la regulación y la emancipación social, y sociedades en las que convive el autoritarismo y las búsquedas libertarias. Los efectos de esta crisis son que se vuelve muy difícil ahora tomar decisiones e identificar las alternativas.

En los periodos de caos, como el que se está viviendo, son considerados como caldos de cultivo de nuevos paradigmas y que se construye de esta forma las nuevas respuestas a los problemas de la humanidad, o las nuevas forma de abordarlas.

Esto ha traído, según Torres, que se pase:

Del antagonismo capitalismo-socialismo a nociones de sociedad industrial-post-industrial y de información.

De la oposición imperialismo-modernización por el híbrido concepto de globalización.

De la pugna revolución-reforma por el ajuste estructural del Consenso de Washington y las ambiguas nociones de participación, descentralización y de desarrollo sustentable.

De ahí que el Desarrollo Local pertenezca a esta nueva etapa que esta cruzada por tensiones derivadas de la heterogeneidad de las practica sociales. Donde se lo ve como* :

- La antitesis de la globalización.
- Un paradigma nuevo
- Una teoría intermedia que se nutre de grandes teorías y permite operar estrategias de acción a nivel subnacionales.

¹⁰ Desarrollo Local ¿Alternativa o discurso neoliberal? V. H. Torres Dávila. Ediciones Abya-Yala Quito Sept 2003 Pg. 57

* según el autor V. H. Torres

- Y como expresión de descentralización.

Provocando, como menciona, Sergio Boisier, una confusión en la literatura sobre que abarca o que es el desarrollo local.

Para llevar a la práctica el desarrollo local, se hace necesario poseer la capacidad de intervenir al mismo tiempo en asuntos sociales, económicos y ambientales, trasladándolo en una dimensión de carácter público.

Es por esta razón que la organización / institución con mayor opción para llevar esto a cabo por lo general son los gobiernos seccionales, como ejemplo los municipios, que pueden interactuar con su comunidad (participación ciudadana - empoderamiento social) y que para ello es fundamental que el Alcalde sea una especie de administrador-gerente de la cosa pública.

Los ámbitos locales de nivel municipal y regional se presentan como instancias más pertinentes para la profundización de:

- La participación de organizaciones y pobladores en las decisiones y acciones sobre el desarrollo en términos de mejoramiento de sus ámbitos cotidianos de vida y trabajo
decisiones y acciones todavía fuertemente asociadas a un rol exclusivo de los estados nacionales
- La descentralización como nuevo modo de relación entre instancias diferenciadas del actor estatal y entre actor estatal y sociedad civil organizada
- Los procesos de desarrollo asentados en la identificación de las potencialidades territoriales

Cuando se analiza en la práctica el Desarrollo Local se encuentra una variedad de formas y maneras de llevarlas a cabo. V. H. Torres detalla 5 modalidades de implementación, volviendo del desarrollo local algo no mecánico sino como un proceso que invita a la innovación, donde esta plagada de distintas perspectivas de acción dentro de un mismo territorio. Pero en el fondo se busca a partir de lo local la modernización ya que nacionalmente no se ha logrado.

Las modalidades de implementación se dan(en esto hay consenso) debido a que las amenazas y oportunidades no son afrontadas ni afectan a todos los territorios en igual sentido. Ya que existen niveles previos de desarrollo y capacidades estratégicas distintas.

Eleonora Sacco¹¹ nos dice que:

"Identificar el alcance de los niveles previos de desarrollo y cuáles son las capacidades estratégicas que constituyen masa crítica, impresiona como una actividad necesaria en el diagnóstico de los territorios y que la complejidad de los factores territoriales y extraterritoriales involucrados en la posibilidad del desarrollo local. Obliga a los actores locales a conectarse con el mundo y trabajar en dos direcciones convergentes: una lectura constante del territorio con visión estratégica que permita identificar fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades en relación con los desafíos impuestos por las transformaciones y movimientos en las distintas esferas de lo global(nacional, regional y supranacional) y una lectura de los acontecimientos que allí tienen su escenario."

El conocimiento de la localidad(como diagnóstico) se revela como una práctica compleja cuya formulación requiere atender fundamentalmente a la noción de multidimensionalidad. Importa en su construcción mirar e intervenir sobre el conjunto de relaciones sociales, políticas, económicas, institucionales, culturales y ambientales que juegan en el ámbito territorial, entendiéndolas como aspectos que con entidad y características propias y diferentes para cada uno de los locales de los que se trate, se condicionan mutuamente.

Esta condición permite y a la vez requiere operar en el análisis del conjunto, en la complejidad de las interrelaciones locales y global- locales y a la vez en las especificidades y particularidades que cada una de ellas cobra en la realidad local.

La multidimensionalidad de que habla Sacco, Sergio Boiser los identifica y nombra como factores imprescindibles para el desarrollo local los divide en 9 capitales que hay que considerar al momento de planificar el desarrollo local. Los capitales que difunde son los siguientes:

¹¹ HACIA UN DESARROLLO LOCAL EN PERSPECTIVA LATINOAMERICANA Eleonora Sacco
Buenos Aires, mayo de 2002

1. Capital económico.- recursos financieros
2. Capital cognitivo.- Conocimiento científico y técnico.
3. Capital simbólico.- *Construir con las palabras.*
4. Capital cultural.- Cultura y cosmogonía
5. Capital institucional.- Tejido organizacional e institucional.
6. Capital psicosocial.- Sentimientos y emociones.
7. Capital social.- Ayuda Inter-personal basada en la confianza como bien público.
8. Capital cívico.- Confianza organizacional y res pública.
9. Capital Humano.- Educación e investigación.

Boiser argumenta que el capital sinérgico es el componente que promueve las acciones conjuntas dirigidas a fines que son colectivos y democráticamente aceptadas, produciendo un resultado que es más que la suma de los componentes.

La intervención en estos capitales para lograr el DL supone por una parte la concertación de actores (públicos y privados), por otra parte el establecimiento de compromisos entre objetivos o dinámicas que son, o aparecen, contradictorios.

Estos compromisos son de diversos tipos:

- a) Entre competitividad económica y desarrollo sostenible.
- b) Entre inversión hacia actividades inmediatamente productivas y competitivas e inversión de capital fijo y en apoyo a actividades rentables a largo plazo o de carácter social. (Vivienda, equipamientos colectivos)
- c) Entre la producción de infraestructuras de comunicación y económicas orientadas por la globalización y la producción de infraestructuras de cohesión territorial y social. (Este punto puede entenderse como una especificación del anterior)
- d) Entre la desregulación que permite agilizar las relaciones entre actores y favorece las iniciativas privadas y el establecimiento de instituciones y reglas claras y respetadas que garantizan la consecución de los objetivos de interés público o colectivo y proporcionan un margen superior de certidumbre.

- e) Entre la promoción de las iniciativas innovadoras y la imagen moderna de la ciudad y la acción urbanística orientada por objetivos re-distributivos y cohesionadores del conjunto de las poblaciones urbanas.

Tanto el sector urbano como el sector rural deben ser tomados en cuenta al momento de planificar el desarrollo local, esto trae consigo una inmensa complejidad. Pues se encuentra en un mismo territorio marcadas diferencias entre el desarrollo alcanzado entre estos dos sectores. En América Latina es común encontrar este tipo de disparidades acentuadas donde el sector rural subsidia al sector urbano entregando productos agrícolas a un bajo precio y donde las pérdidas ocasionadas por motivos climáticos, y sus respectivos salvamento y reconstrucción de su infraestructura productiva no se considera al momento de presentar un precio sino que el libre mercado se impone como el fijador del precio convirtiéndose en el verdugo de los campesinos. Y es ahí cuando el desarrollo en lo que implica en la parte social no provoca cambios inmediatos en la calidad de vida pues como menciona Sergio Boiser depende de otros factores. Por más que se logre entregar educación, salud e infraestructura básica, para mejorar el nivel de vida, no inmediatiza las necesidades emergentes de dinero o de alimento en los sectores deprimidos.

Es por esta razón que se vuelve imperante que el capital económico tenga un matiz primordial al momento de planificar el desarrollo local, pues es un capital que logra por lo general entregar resultados mediatos, pues implica obtención por parte de los beneficiarios de cosas materiales visibles provocando en ellos un sentido de lo que es planificar su desarrollo, dejando la puerta abierta a esperar que se vayan incrementando los demás capitales que no son visible con facilidad por ellos.

Esto lo han entendido los planificadores locales y por ello han dado importancia el desarrollo económico de las localidades(Desarrollo Económico Local). A continuación nos enfocaremos en esta división del Desarrollo Local.

IV. DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

El ámbito del desarrollo económico local no constituye en América Latina un espacio marginal o de escasa importancia. Por el contrario, como señala Francisco Alburquerque, “involucra a la mayoría de las actividades productivas existentes en todos los países, siendo fundamental en términos de empleo e ingreso y para la difusión territorial del progreso técnico y crecimiento económico. Por ello, posee una capacidad no desdeñable para incidir en una mejora de la distribución del ingreso, dentro de la necesaria lucha contra la pobreza y la desigualdad, lo cual exige replantearse seriamente los ineficientes e insuficientes enfoques asistencialistas”.

Este creciente interés por esta área del desarrollo se debe a que muchos países en desarrollo buscan aplicar políticas de descentralización y para ello delegan a los municipios y prefecturas el crecimiento económico de su territorio. Dado que bajo la lógica de que en un territorio que posee una dimensión inferior que el nacional en cuanto sus medidas espaciales y en cuanto el número de problemas, de actores económicos públicos y privados, de trabas burocráticas, de beneficiarios, y entre otros, permite realizar una planificación de desarrollo económico participativo consensuado y a la medida de sus requerimientos. Existiendo además una facilidad para trabajar en conjunto la sociedad local con el gobierno local. En segundo lugar se debe a que los mismos actores económicos de la localidad se ven en la necesidad de actuar en este mundo globalizado donde la rapidez y flexibilidad de las soluciones económicas se vuelven imposible lograr a partir de los gobiernos.

Las soluciones a los problemas económicos de las localidades abarca actualmente lo siguientes:

- Zonificación y desarrollo de distritos industriales
- Atracción de inversión extranjeras reducción de las fricciones y los problemas de comunicación entre los sectores privado y público
- Promoción de exportaciones
- Incubadoras de empresas y tecnologías y
- *Fomento* de distritos industriales.

La tendencia actual, según Meyer-Stamer es buscar aumentar las ventajas competitivas de las localidades, ya que se consideran que estas hacen la diferencia entre los productos y los

servicios a escala global. Pero esta hipótesis para José Luis Coraggio de que mediante la obtención de capitales de afuera se logrará el desarrollo económico no es aplicable para todas las ciudades, pues existirán más perdedores que ganadores, la mayoría de las ciudades se encuentran sin ninguna ventaja competitiva y por lo tanto no son atractivos para la inversión extranjera o para la producción de productos altamente competitivos como requiere el mercado global. Coraggio *apuesta a un proceso endógeno*¹² *que este abierto a un mundo global, que provenga de adentro y abajo y no de desde afuera y arriba, donde la confrontación o negociación fuerte con las fuerzas externas, que del desarrollo va a surgir.*

Coraggio vislumbra que si se utiliza un desarrollo económico endógeno van a venir los cambios que realmente queremos atraer que son: *“las que no expolían como gigantescas aspiradoras las capacidades e identidades de los trabajadores ni nuestros ecosistemas, ni pretenden ganar a costa de la destrucción del tejido social, la ética pública y la dignidad humana. Y los queremos porque pueden hacer contribuciones muy importantes al desarrollo local y la integración a la nueva sociedad global.”*¹³

Sergio Boiser¹⁴ señala que debe existir un proceso con atributos, que se acercan a los de Coraggio, que son los siguientes:

- a. *Un creciente proceso de autonomía decisoria local, que significa más y más capacidades locales para definir el propio “estilo” de desarrollo y para usar instrumentos de política congruentes con tal decisión.*

¹² El desarrollo endógeno es un proceso de crecimiento y cambio estructural en que la organización del sistema productivo, la red de relaciones entre actores y actividades, la dinámica de aprendizaje y el sistema sociocultural determinan los procesos de cambio. Se caracteriza, además, por su dimensión territorial, tanto por el efecto espacial de los procesos organizativos y tecnológicos, como por el hecho de que la conformación de cada territorio es el resultado de una historia en virtud de la cual se ha ido configurando el entorno institucional, económico y organizativo. Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, cada espacio económico aparece, en consecuencia, con una configuración propia, que se ha ido definiendo en función de los sucesivos sistemas productivos, de los cambios tecnológicos y organizativos de las empresas e instituciones y de las transformaciones verificadas en el sistema de relaciones sociales e industriales. (Antonio Vázquez Barquero.)

¹³ José Luis Coraggio. La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Ponencia presentada en la Reunión anual de Trabajo Red Nro5 “Políticas Sociales Urbanas”, del program URB-AL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001.

¹⁴ Tomado de la SESION 2: LA FORMACION DE LAS ASIMETRÍAS SOCIOTERRITORIALES FLACSO/ Programa de Políticas Públicas / Unidad de Formación Continua

- b. *Una creciente capacidad local para apropiarse de parte del excedente económico generado por ella, a fin de reinvertirlo en la propia localidad diversificando su base económica y confiriendo "sustentabilidad" de largo plazo a su crecimiento.*
- c. *Un creciente proceso de inclusión social. Este término denota simultáneamente una mejoría sistemática en la repartición interpersonal del ingreso local y una permanente posibilidad de participación de la población en las decisiones de competencia local.*
- d. *Un creciente proceso de concienciación y movilización social en torno a la protección ambiental y al manejo racional de los recursos naturales locales.*
- e. *Una creciente auto-percepción colectiva de pertenencia local, esto es, de identificación de la población con su localidad.*

Por ser cada territorio tener características distintas, se vuelve imposible aplicar un método o receta común, hay instrumentos que se ponen de moda y se usan con mayor amplitud. Existen además unas variaciones de enfoques del DEL en los países en desarrollo, debido en algunos casos a que las perspectivas de las naciones y de las agencias de ayuda son diferente.

Jörg Meyer-Stamer¹⁵ encuentra 5 variaciones:

“ • *La planeación estratégica del desarrollo es un enfoque muy extendido en América Latina (Aghón, Alburquerque y Cortés 2001). El problema con este enfoque es el elevado costo, los grandes requerimientos en términos de destrezas de planeación y las desviaciones en favor de elaborar documentos y luego ejecutarlos.*

• *Un enfoque se centra en el trabajo de las agencias locales de desarrollo económico, cuya creación también está muy difundida en América Latina y en cierto grado en los países en transformación de Europa del Este (Organización Internacional del Trabajo [OIT], Oficina de Servicios para Proyectos de la Organización de las Naciones Unidas [ONU], European Association of Regional Development Agencies [Eurada] y*

¹⁵ ¿Qué es el desarrollo económico local? ¿Por qué es tan difícil? Jörg Meyer-Stamer Pg. 2

Cooperazione Italiana, sin fecha; Unión Europea, sin fecha). Se nutre de la experiencia de los países mediterráneos, en particular Italia y España, y la transfieren entidades como la OIT. La experiencia, de nuevo, es mixta, sobre todo respecto a dichas entidades que tienden a sufrir una sobrecarga y expectativas exageradas.

- *Los gobiernos locales y estatales y a veces también los nacionales en muchas naciones en desarrollo buscan fomentar la creación de distritos industriales, políticas basadas en la obra conceptual de Michael Porter y sus recomendaciones (Fairbanks y Lindsay, 1997). Instituciones como el Banco Mundial han apoyado este enfoque en numerosos países. La experiencia, de nueva cuenta, es mixta pues la transformación de aglomerados de productores no muy competitivos en “distritos industriales” muy especializados y competitivos es una tarea de enormes proporciones (Altenburg y Meyer-Stamer, 1999).*

- *En algunos países africanos el Club de Sahel y la OCDE promueven una metodología llamada ECOLOC para lanzar iniciativas DEL (Club du Sahel y OCDE, 2001). El concepto básico incluye varios meses de estudios y varios subsecuentes meses de consultas y formulación de estrategias, a lo que sigue su puesta en marcha.*

- *Otro enfoque es un concepto de arriba a abajo, pragmático y de acción inmediata que adopta el método de evaluación participativa de la ventaja competitiva (Participatory Appraisal of Competitive Advantage, PACA) como punto de partida (Meyer-Stamer, 2000). Este enfoque lo procura cada vez más la ayuda técnica alemana”.*

Encontrar la practica ideal se vuelve difícil de encontrar pues las experiencias que tengan como fin el DEL son muy recientes, existiendo casi nada en cuanto análisis metodológico y teóricamente sólido de las iniciativas. Ni en las naciones desarrolladas se encuentra experiencias exitosas que pueden ser utilizadas en otros países desarrollado peor a un a países latinoamericanos.

“Queda claro, entonces, que no hay formulas hechas, esto está librado a la creatividad, a la búsqueda de cada lugar, de cada país. Tenemos que aprender haciendo, innovando, porque todo está cambiando y porque luego de un par de décadas de esta buscando las mejores

prácticas para intentar replicar en otro lado, ya aprendimos que la replicabilidad es muy difícil. Y que el desarrollo económico y social implica descubrir y efectivizar todo el potencial productivo que tiene las ciudades. En las ciudades, ese potencial está básicamente en la gente y en sus organizaciones, también en esa infraestructura mal utilizada, en ese suelo mal distribuido[...].”(José Luis Coraggio)

Además hay capacidades y hay recursos que aparentemente no lo son, pero que pueden convertirse en recursos si son vistos de otra manera”¹⁶

1. El DEL no es desarrollo social.

Se encuentra con facilidad dentro de los expertos de DL una confusión entre lo que es el DEL y lo que es desarrollo social.

Aunque es muy cierto, que la economía y lo social van de la mano, pues lo que persigue la economía “a secas” es mejorar la calidad de vida de las personas, de la distribución equitativa de la riqueza, y del manejo sostenible del territorio. Hay que distinguir de que estamos tratando es sobre DEL que se desprende del DL y por ende se hace cargo de los negocios y de la competitividad, mientras que el desarrollo comunitario, que se desprende también del DL considera este sí lo social, pues su fin es tratar de apoyar y facultar a los débiles y menos favorecidos.

Es decir, el DEL necesita de la participación de la comunidad para lograr sus objetivos, pero no quiere decir que por hacer esto se convierte en desarrollo comunitario. El DEL necesita de la participación de todos los actores que posee una localidad, como son los actores económicos y sociales como son el educativo, el académico y las organizaciones no-gubernamentales.

¹⁶ José Luis Coraggio. La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Ponencia presentada en la Reunión anual de Trabajo Red Nro5 “Políticas Sociales Urbanas”. del program URB-AL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001.

Existen diversos actores en una localidad o territorio vinculados de una u otra forma con las dinámicas económicas. Entre ellos¹⁷:

- **Los gobiernos locales.** Por varias razones deberían ser los responsables de liderar los procesos de DEL.
- **Las empresas:** micro, pequeña, mediana, y grande y de todo tipo (producción, comercio y servicio)
- **Centros de formación y/o capacitación.** Para explotar o desarrollar las potencialidades que ofrecen los diversos territorios debe existir un capital humano idóneo a las exigencias del territorio.
- **El gobierno central.** Se requiere su intervención en áreas y aspectos estratégicos, particularmente en la creación de condiciones físicas del territorio apropiadas al desarrollo económico local. La participación del gobierno es determinante para la articulación de las dinámicas económicas locales con las nacionales.
- **La sociedad civil organizada:** Si el desarrollo económico de una localidad está orientado por una visión estratégica de desarrollo, ésta tiene que haber sido construida tomando en cuenta los puntos de vista de todos los actores de la localidad, dentro de los cuales la población organizada en distintas expresiones es uno de los principales y también otras instituciones de la ciudadanía como las ONG, que pueden ser de distinto tipo y en ocasiones representan un apoyo importante para las localidades en términos financieros y técnicos,

“De hecho, mientras más eficiente sea la organización de las comunidades, mayores serán las posibilidades de éxito de un proceso de DEL, siempre y cuando comprendan a cabalidad la diferencia entre el desarrollo económico local y otros campos de desarrollo local” (Meyer-Stamer)

En otras palabras, el DEL no se puede separar de la comunidad, cuya participación y movilización son distintas del desarrollo comunitario. Esta es en realidad una parte esencial

¹⁷ DESARROLLO ECONOMICO LOCAL: DEFINICIÓN, ALCANCES Y PERSPECTIVAS EN AMERICA LATINA Alberto Enriquez Villacorta

de la política social. Sus objetivos, grupos focalizados e incentivos son por demás distintos de los del DEL. En el desarrollo comunitario se trata de apoyar y facultar a los débiles y menos favorecidos, mientras que el DEL se ocupa de los negocios, estimular el dinamismo económico y la competitividad.

Coffe y Polesenos ayudan a resumir todo lo expuesto anteriormente sobre el DEL definiéndolo como un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en la cual el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo, y otra política y administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo¹⁸

Además, es crucial comprender que el DEL es parte de una empresa mayor, es decir, el desarrollo local. Una manera de conceptualizar el desarrollo local es distinguir tres actividades esenciales: desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo de la infraestructura física.

Lo que hace que la distinción entre el desarrollo económico y el social sea tan difícil es que no es fácil asignar actividades a uno de los dos campos como uno esperaría. Siempre se encontrara en programas de desarrollo asignar actividades que se puedan diferenciar de lo social y de lo económico quedando así en evidencia su matrimonio concebido.

En una perspectiva meramente económica, el DEL se justifica sólo hasta el punto en que corrija las fallas de mercado. Pues como dice Meyer-Stamer, desde este ángulo suele haber numerosas oportunidades. Es común encontrar negocios nuevos que no tiene facilidades para adquirir créditos ya que son de escala reducida(PYMES) y el mercado financiero falla en dar su apoyo en estos tipos de negocios y por lo tanto una propuesta de DEL puede encontrar solución a estos tipos de fallas.

¹⁸ Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo Director del Proyecto Gabriel Aghón Compiladores Francisco Alburquerque Patricia Cortés, Capítulo II, pg22, 2001.

Pensando en no encontrar soluciones parches que busquen tratar de eliminar las fallas de mercado, mediante proyectos, que utilizando fondos ya sean de gobierno o de organizaciones no-gubernamentales pretenden generar empleos con el fin de incorporar personas que en el mercado no tienen oportunidades. En estos casos, es común encontrarlos cuando, los planificadores se ven presionados en encontrar proyectos visibles y superficiales para solucionar las fallas del mercado, en lugar de atender los problemas subyacentes, como el suministro adecuado de oportunidades de formación de habilidades o las barreras para satisfacer como empresa estrictamente de negocios en sus inicios.

Estos tipos de proyectos veloces son muchas veces destructivos y muy pocos o nada creativos.

Crean competencia desleal y pueden arruinar a pequeños productores.

2. La importancia del diagnóstico en el DEL¹⁹:

Es frecuente encontrarse con serias dificultades en la gestión del DEL así como en programas y proyectos en los cuales al momento de pretender medir el grado de avance en la consecución de los productos esperados, el logro de objetivos o los impactos generados, no es posible hacerlo porque no se contaba con el conocimiento preciso de las condiciones y características de una determinada situación al inicio de las intervenciones o a un determinado momento específico.

No es menos cierto que todos los proyectos han comenzado con un “diagnóstico” en el que se acumuló una gran cantidad de información que a más de brindar un conocimiento más o menos completo de la situación, no permite precisar aquellos aspectos claves con indicadores que tengan relación directa con los objetivos planteados por el proyecto.

Como toda planificación es necesario calcular anticipadamente los planes, programas, proyectos y acciones que se realizarán en un periodo de tiempo determinado, así como los recursos necesarios, para conseguir los resultados que estimamos deseables en la localidad.

¹⁹ Tomado en su mayoría por un documento perteneciente a PADER: Promoción Económica Municipal Sistema de Seguimiento a la Construcción del Municipio Productivo

La planificación DEL es una actividad que busca predecir y anticipar un conjunto de acciones futuras que nos permitirán transformar las condiciones actuales de la localidad(Municipio) en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población en general. Su importancia radica en que en el diseño estratégico debe ser implementado en el presente y en el futuro nos permita alcanzar los objetivos y metas de desarrollo que nos hemos propuesto en la localidad.

La metodología de diagnóstico que utilicemos nos debe permitir analizar los problemas que enfrenta la comunidad, así como identificar los mecanismos para la mejor optimización de los recursos a fin de obtener el máximo beneficio con el mínimo costo social.

Para obtener los resultados deseados, la planificación debe contar con los siguientes requisitos:

1. Demostrar que las metas son realistas; Es decir, que son alcanzables.
2. Debe asegurar que los medios son los mejores disponibles o por lo menos que son eficaces.
3. Debe permitir comprobar si las metas y los medios son compatibles entre sí.

Para ello es necesario que este informada que recoja el análisis de las tendencias históricas y de las proyecciones futuras de la localidad y su entorno significativo. Muchos técnicos en planificación utilizan la terminología *línea base* para referirse a un documento en el que se presenta el estado de situación al momento de iniciar una determinada actividad. Es como una fotografía instantánea que focaliza su atención en los elementos clave que constituyen la propuesta de intervención.

Se lo considera un instrumento esencial de seguimiento y evaluación, dado que:

- Identifica las condiciones iniciales en las que encuentran los elementos que hacen al proyecto.
- Permite visualizar si las acciones que se están desarrollando conducirán a los objetivos que se plantearon o deberán ser reajustadas.
- Esencialmente sirve para evaluar el impacto logrado al final del proyecto o a un determinado momento con relación a las variables importantes que se plantearon a tiempo de diseñar la intervención.

Esta información servirá para conocer las condiciones de partida previas a la implementación de una Estrategia de Desarrollo Económico y poder evaluar el grado de avance sobre los mismos elementos en un determinado tiempo o al finalizar la intervención.

Debe informar aquellos aspectos que se consideran de importancia para conocer la situación presente en cada uno de los elementos dado que será sobre éstos que se llevará a cabo la intervención de la propuesta.

Así, por ejemplo, interesa saber si existe una Visión del Desarrollo Económico que sea fruto de acuerdo entre los diferentes actores, en qué tipo de documento se traduce esta visión, quiénes participaron en su análisis y formulación.

Respecto a los Roles y Capacidades de los Agentes Económicos Privados, se deberá conocer cuál es la estructura empresarial del municipio en las principales actividades productivas y de servicios, si las empresas conforman asociaciones fortalecidas, tener una idea sobre el monto de las inversiones productivas privadas y su fuente así como el empleo que generan y la capacidad de gestión de las empresas u organizaciones.

En cuanto a la concertación será de interés conocer si existen mecanismos de concertación en general y particularmente para el desarrollo /promoción económica, qué tipo de instancias, quiénes las conforman, cuán conocidas son, y si se adoptan efectivamente acciones fruto de la concertación. Finalmente, interesará saber si se desarrollan acciones concretas de promoción y apoyo a las inversiones productivas privadas a cargo de quienes y en qué consisten.

Las preguntas que se formulan para obtener la información deberán ser planteadas y respondidas de manera objetiva sin efectuar interpretaciones de causa-efecto, juicios de valor o propuestas de solución.

La información que se obtenga del diagnóstico no debe ser de uso exclusivo de los que están a cargo del DEL, toda información recopilada sobre la localidad es válido para los municipios contiguos, para las entidades públicas regionales y nacionales, para que los empresarios locales puedan tomar decisiones eficaces y para que actores economicos no locales puedan

reconocer si la localidad posee cualidades que son de beneficios para colocar inversiones en ella

Por ejemplo para una entidad financiera que se instale en un municipio será de interés saber cuál era el nivel de inversiones y de dónde provenían los recursos.

3. El Desarrollo Económico Local en América Latina.

Según Francisco Alburquerque, en América Latina las iniciativas de desarrollo económico local no responden a una sola causa, ni ésta tiene que ver únicamente con la necesidad de enfrentar las mayores exigencias de competitividad de los mercados, como sucede en las experiencias internacionales de DEL más conocidas

Es notorio encontrar en América Latina que las iniciativas de Desarrollo Económico Local vienen encaminadas a la búsqueda de soluciones a las crisis económicas territoriales y la falta de políticas apropiadas del Estado central para encarar esas situaciones. Además se han estado dando como respuesta para enfrentar los problemas económicos del municipio que no han podido satisfacer las crecientes demandas de la comunidad. En otras ocasiones, las iniciativas de desarrollo económico local han sido impulsadas inicialmente por algunos organismos públicos especializados u organizaciones no gubernamentales, los cuales han buscado la participación del gobierno municipal para ejecutar programas de capacitación o asistencia técnica. No quedan atrás las iniciativas provenientes de alcaldes o proyectos municipales de desarrollo

Alburquerque resume los principales objetivos de las diferentes iniciativas de desarrollo económico local de América Latina en los siguientes puntos.

- Valorización mayor de los recursos endógenos de cada ámbito local, tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio.
- Establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de las iniciativas de desarrollo local (para enfrentar las situaciones de “guerra

fiscal” entre municipios o para definir unidades territoriales de actuación según los diferentes sistemas productivos locales).

- Búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingreso a nivel local.
- Promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico a nivel territorial.
- Creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas a nivel local (como entidades populares de crédito, o fondos concursables para nuevos emprendimientos productivos locales).
- Superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza, mediante la incorporación de la dimensión de desarrollo productivo local y de apoyo a las microempresas y pequeñas empresas.
- Incorporación de políticas de mercadeo de las ciudades para promover la competitividad sistémica territorial.
- Búsqueda de acuerdos estratégicos en relación con los bienes ambientales y el desarrollo sostenible.

Es evidente el reducido número de mejores prácticas en la región, pero se puede decir que se puede encontrar experiencias que sirven para el aprendizaje colectivo en este campo(DEL)

Jörg Meyer-Stamer identifica en América Latina los siguientes problemas inherentes:

- Un enfoque de DEL basado en la estrategia y la planeación aplicado por las autoridades locales cuyas capacidades no dan para más.
- Confusión entre el desarrollo comunitario y el DEL. Toda iniciativa de DEL se basa en la participación de la comunidad local. Sin embargo, en el DEL se trata de crear condiciones favorables para los negocios y aliviar las fallas locales del mercado, mientras que el desarrollo comunitario atiende cuestiones de salud, vivienda, educación, crimen y apoyo para los menos favorecidos.
- Antecedentes teóricos y conceptuales poco claros del DEL y confusión entre los negocios y éste, cuyas iniciativas deben permitir negocios privados, no sustituirlos.

- Profunda confusión sobre las buenas prácticas en términos de gobernabilidad del DEL. ¿Debe haber una entidad dedicada a dicho desarrollo? ¿Cuáles son los respectivos papeles de los sectores público y privado? ¿Cómo han de coordinar sus esfuerzos? Sobre este punto Alburquerque menciona que una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico.