

## ENSEÑANZAS SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

## TEACHINGS ON LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT AND DECENTRALIZATION IN LATIN AMERICA

## ENSINAMENTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E A DESCENTRALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Francisco Albuquerque Llorens<sup>1</sup>

### RESUMEN

Hace 15 años, la revista CEPAL, en su número de Abril de 2004, daba cuenta de un proyecto de investigación cofinanciado por la Agencia Técnica Alemana de Cooperación Internacional (entonces GTZ), en el cual la evidencia empírica derivada del estudio de casi 30 estudios de caso en siete países de América Latina, mostraba que la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local no se explicaba únicamente por el avance de los procesos de descentralización en los diferentes países de la región, sino como resultado de un conjunto más complejo de factores surgidos desde los propios territorios, con la movilización y actuación de agentes locales, públicos y privados. En este artículo se recuerdan las enseñanzas derivadas de aquella investigación en terreno, en la convicción de que pueden seguir manteniendo interés. No obstante, en el momento actual es preciso añadir los temas de la sostenibilidad ambiental que en aquel momento no eran aún parte de los debates y que hoy deben abordarse sin más demora.

**Palabras Clave:** Desarrollo Económico Local. Desarrollo Territorial. Descentralización. Democracia. América Latina.

### ABSTRACT

Fifteen years ago, in April 2004, CEPAL magazine reported on a research project co-funded by the German Technical Agency for International Cooperation (then GTZ), in which empirical evidence derived from the study of nearly 30 experiments as studies case study in seven Latin American countries, showed that the emergence of local economic development initiatives was not only explained by the progress of decentralization processes in the different countries of the region, but rather as a result of a more complex set of factors arising from the territories themselves. , with the mobilization and performance of local, public and private agents. This article recalls the teachings derived from that research, in the belief that they can continue to maintain interest. However, at the moment we need to add the themes of environmental sustainability that at that time were not yet part of the debates and that today should be addressed without further delay.

**Keywords:** Local Economic Development. Territorial Development. Decentralization. Democracy. Latin America.

---

<sup>1</sup>Doctor em Economía, con actuación en el Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Ministerio de Ciencia y Tecnología de España. Madrid, España. Contacto: [pacoalburquerque@gmail.com](mailto:pacoalburquerque@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0004-1887>.

## RESUMO

Há 15 anos, a revista CEPAL, em um número de abril de 2004, dava conta de um projeto de investigação financiado pela Agência Técnica Alemã de Cooperação Internacional (então GTZ), na qual a evidência empírica derivada do estudo de quase 30 experiências como estudos de caso em sete países da América Latina, mostrava que a emergência de iniciativas de desenvolvimento econômico local não se explicava unicamente pelo avanço dos processos de descentralização nos diferentes países da região, senão como resultado de um conjunto mais complexo de fatores surgidos desde os próprios territórios, com a mobilização e atuação de agentes locais, públicos e privados. Neste artigo se recordam os ensinamentos derivados daquela investigação realizada, na convicção de que possam seguir mantendo interesse. No obstante, no momento atual é preciso acrescentar os temas da sustentabilidade ambiental que naquele momento não eram ainda parte dos debates e que hoje devem ser abordados sem mais demora.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Econômico Local. Desenvolvimento Territorial. Descentralização. Democracia. América Latina.

**Como citar este artigo:** ALBUQUERQUE LLORENS, Francisco. Enseñanzas sobre el desarrollo económico local y la descentralización en América Latina. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 9, p. 708-730 out. 2019. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v9i0.2433>

**Artigo recebido em:** 15/10/2019

**Artigo aprovado em:** 26/10/2019

**Artigo publicado em:** 29/10/2019

## 1 EL ENFOQUE DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: EL TERRITORIO COMO UNIDAD DE ANÁLISIS

Como se recordaba en el artículo de la Revista CEPAL de abril de 2004, titulado “*Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*”, la naturaleza territorial del desarrollo económico ha conocido durante mucho tiempo una situación de marginalidad teórica<sup>2</sup>. Sin embargo, la crisis del modelo *fordista* de producción en serie facilitó el redescubrimiento teórico de las formas de *producción flexible* a nivel local, las cuales estuvieron siempre presentes como formas de industrialización en la historia económica. Por ello, no hay que identificar el desarrollo económico local como si se tratara de un modelo de industrialización “*posfordista*” contrapuesto al funcionamiento de la gran empresa, ya que el enfoque del desarrollo económico local viene a destacar fundamentalmente los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan sólo en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado.

---

<sup>2</sup> Este artículo es una revisión actualizada del publicado en la Revista CEPAL en abril de 2004 por Francisco Alburquerque, con el título “*Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*”.

Así pues, la causa principal de la marginación teórica de la naturaleza territorial del desarrollo económico hay que buscarla en la simplificación que de este proceso evolutivo ha realizado buena parte del pensamiento económico al abandonar la referencia territorial y tomar como unidad de análisis la empresa o el sector económico considerados de forma abstracta, esto es, de forma desvinculada de su entorno territorial. De esta manera, el territorio fue reducido a espacio uniforme e indiferenciado y durante mucho tiempo el análisis central del desarrollo económico ha permanecido dominado por el concepto de economías de escala internas a la empresa, un aspecto que han compartido las principales líneas de pensamiento económico.

Otra consecuencia de este enfoque analítico es la reducción de la visión del desarrollo económico a la vía del desarrollo industrial basado en la gran empresa integrada verticalmente y vinculado a los procesos de urbanización en grandes ciudades. Esta forma de razonar, aún bien presente, había sido cuestionada por Alfred Marshall, quien, a finales del siglo XIX, al examinar la concentración geográfica de la industria, propuso como unidad de estudio del desarrollo económico una entidad de base territorial. En efecto, la teoría de la *organización industrial* de Marshall y su concepto de organización territorial dan una clave teórica fundamental para el enfoque del desarrollo económico local, al incorporar el *territorio* como unidad de análisis. Esta teoría de la organización industrial marshalliana se contrapone, por lo tanto, a la teoría de la *localización industrial* de raíz neoclásica, ya que la centralidad de la empresa en esta última es sustituida en aquella por el entorno territorial y el agrupamiento o aglomeración donde se encuentra la empresa, a lo que Marshall llamó *distrito industrial*.

Del mismo modo, las economías internas de escala ligadas a la dimensión empresarial son acompañadas por las economías externas generadas por las interdependencias locales. Este enfoque de la *organización industrial* es un planteamiento sistémico, ya que no es posible considerar una parte aislada del sistema del cual forma parte, ignorando las relaciones de interdependencia que existen entre ella y el todo al que está integrada. Asimismo, la organización no es únicamente capacidad empresarial sino interdependencia dentro de la empresa, entre el agrupamiento territorial de empresas (*distrito*), teniendo en cuenta también las características del territorio donde se encuentran dichas empresas. En pocas palabras, no compiten las empresas aisladamente, sino que también compiten la red de la que forma parte y el territorio donde se ubica. Por tanto, en términos marshallianos, las economías alcanzadas en la producción no son únicamente las economías internas a la empresa individualmente considerada, sino que existen también las “*economías externas generales*” (del agrupamiento de empresas del que forma parte) y las “*economías externas locales*”, correspondientes al territorio concreto donde se sitúan (SFORZI, 1999).

En el centro de la definición de *economías externas locales*, el conocimiento constituye uno de los elementos más importantes de la producción y llega a veces a convertirse en un patrimonio compartido por la comunidad local. Igualmente, las economías externas locales son también la existencia de eslabonamientos locales con industrias auxiliares o la complementariedad del mercado de trabajo y el sistema productivo local. Todo ello forma parte del “*entorno territorial*” favorable al despliegue de condiciones de eficiencia productiva del sistema productivo local. Los *sistemas productivos locales* son, pues, los referentes territoriales o unidades en los que las prácticas de producción de las empresas se funden con las economías externas locales, superándose así el análisis según tipos de empresa, ya que lo importante es la interacción de las diversas economías locales. Así pues, junto a las relaciones económicas y técnicas de producción resultan esenciales para el desarrollo económico local las relaciones sociales y el fomento de la cultura emprendedora, la formación de redes asociativas entre

actores locales y la construcción de lo que denominamos “*capital social*” territorial (KLIKSBERG; TOMASSINI, 2000).

Así pues, entre las aportaciones pioneras del enfoque del desarrollo económico local, es preciso destacar el “redescubrimiento” por parte de Giacomo Becattini (1979) y sus colegas italianos de la Universidad de Florencia, de la noción de “*distrito industrial*” de Marshall (1890) y el hecho de situar al territorio como la unidad de análisis en lugar de la empresa considerada de forma aislada. Desde entonces han venido produciéndose una confluencia de diferentes aportes que, desde distintos ángulos, vienen construyendo una visión más integral sobre el desarrollo que incorpora el enfoque territorial como una de sus bases principales de sustentación teórica y conceptual. Desde una perspectiva pragmática se han planteado igualmente diversas iniciativas por parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1999), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la Unión Europea en relación con los nuevos ejes de la política económica territorial, tales como el fomento del desarrollo rural y el desarrollo sostenible ambientalmente. Asimismo, hay que aludir al despliegue de la descentralización y reforma del Estado, así como la puesta en marcha de procesos de modernización de la administración pública y de la gestión política, con el fin de lograr una participación activa de la sociedad civil en los procesos de desarrollo (HALDENWANG, 2000).

## 2 DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

El avance de los procesos de democratización y descentralización, con el consiguiente incremento de las funciones de las administraciones públicas territoriales, ha obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población (AFFONSO, 2000). Este hecho resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población local, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales y de los viejos enfoques asistencialistas de las políticas de desarrollo regional y de la política social. De este modo, las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción “de abajo hacia arriba” y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo.

En este sentido, conviene recordar que la crisis económica desencadenada a fines del decenio de 1970 tuvo un impacto pronunciado en muchos territorios, con deterioro de sus condiciones económicas y sociales. En esas circunstancias, las medidas diseñadas por los gobiernos centrales resultaron, por lo general, demasiado genéricas e ineficaces, ya que su lejanía y verticalidad impedían incorporar en ellas los rasgos específicos de los diferentes sistemas productivos locales. Además, el creciente proceso de transnacionalización, globalización y apertura externa de las economías ha ido mostrando más claramente aún la enorme heterogeneidad y la mayor exposición de los diferentes sistemas productivos locales ante las exigencias de las fases de transición tecnológica y cambio estructural (ALBURQUERQUE, 2000).

El análisis de las vinculaciones entre los procesos de descentralización en los países de América Latina y la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local muestra que éstas últimas han ido surgiendo por la tensión que establece la necesaria adaptación a las exigencias de la crisis y reestructuración económica, a pesar del contexto escasamente favorable en los países de la región. En cualquier caso, es indudable que el avance de los procesos de descentralización suele abrir más espacios para el despliegue de iniciativas de desarrollo local, del mismo modo que la práctica y la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local constituye una aportación innovadora que ha invitado a una reflexión más integrada sobre el propio desarrollo (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000b). Asimismo, la mayor participación de las administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de empleo han supuesto una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas.

El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, han supuesto la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico que no se basa solamente en directrices emanadas del sector público, o simplemente guiadas por el libre mercado. De este modo, la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es, en el nivel *mesoeconómico*, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política y, en particular, política de desarrollo económico, lo cual ha permitido vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de formas de democracia más participativa y la descentralización de competencias en los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local.

### **3 ORIGEN Y OBJETIVOS DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN AMÉRICA LATINA**

Una de las principales conclusiones que se deriva del análisis de las iniciativas de desarrollo económico local en los estudios de caso llevados a cabo en América Latina en los albores del nuevo siglo, muestra el carácter incipiente y el número reducido de “*buenas prácticas*” existentes en la región en este tema. No obstante, algunas de estas buenas prácticas en desarrollo local son -sin embargo- iniciativas de interés, ya que permiten mostrar enseñanzas útiles para el aprendizaje colectivo en este campo. Desde luego, el origen de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina no responde a una sola causa. Buena parte de dichas iniciativas han surgido como reacción a situaciones de crisis económica local y a la falta de políticas apropiadas desde el nivel central del Estado para enfrentar dichas situaciones. La crisis industrial que dio origen a la iniciativa del Gran ABC, en el estado de São Paulo, es un buen ejemplo de ello (LEITE, 2000).

Igualmente, las iniciativas de desarrollo económico local han debido enfrentar los problemas económicos del nivel municipal, que se traducen en crecientes demandas de las comunidades locales. Tras la primera elección popular de alcaldes en 1988, la municipalidad de Pensilvania, en la región oriental de Caldas (Colombia), adoptó un papel activo en la promoción del desarrollo económico local, al mismo tiempo que impulsó la mejora de la

infraestructura vial, la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, el acceso de la población a la salud y la educación y la puesta en práctica de programas y proyectos encaminados a generar fuentes de empleo a partir del apoyo a las microempresas (MALDONADO, 2000b).

Asimismo, la recuperación de la democracia en los niveles municipales y locales en general ha supuesto la introducción de mayores exigencias a los responsables públicos territoriales para presentar programas y propuestas concretas a la ciudadanía en los temas sustantivos del desarrollo productivo y la generación de empleo a nivel local. En algunas ocasiones, la génesis de las iniciativas de desarrollo económico local ha sido facilitada por un inteligente proceso de desconcentración institucional impulsado por algunos organismos del nivel central, como fue el caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile, donde se dio un papel principal a los equipos territoriales, con la intención de que llevaran a cabo funciones de agentes promotores de desarrollo local (CÁCERES; FIGUEROA, 2000).

En Brasil, la necesidad de enfrentar colectivamente la situación de “guerra fiscal” constituyó un poderoso estímulo para los municipios de la Región del Valle Medio Paraíba en el estado de Rio de Janeiro, que culminó con la creación de un Foro de Secretarios de Planeamiento para la elaboración colectiva de medidas municipales (COELHO, 2000b). Igualmente, en el estado de Acre (Brasil), el proyecto de implantación de un polo agroforestal en el entorno rural de la ciudad constituyó una iniciativa impulsada por la Prefectura Municipal de Rio Branco para atender a los asentamientos de familias campesinas desplazadas del medio rural por los grandes proyectos agropecuarios (COELHO, 2000a).

Por su parte, la experiencia de Villa El Salvador en Perú tiene su origen en los planes diseñados por el gobierno central para promover actividades autogestionarias en la construcción de vivienda e infraestructura urbana, en reemplazo de los programas tradicionales de vivienda subsidiados por el Estado (BENAVIDES; MANRIQUE, 2000).

Existen, pues, dos tipos de tensión que impulsan “desde abajo” las iniciativas de desarrollo económico local. De un lado, la tensión introducida por el propio desarrollo democrático y la elección directa de los responsables en los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (municipalidades, provincias, regiones o estados), que obliga a atender las demandas de la ciudadanía relacionadas con los temas básicos del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial. De otro lado, la tensión introducida por la situación de crisis y reestructuración económica en general, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados. A estos dos tipos de tensión “desde abajo” se suma otro proceso “desde arriba”, correspondiente al avance de la descentralización y reforma del Estado central en los diferentes países de la región, el cual no tiene todavía una relación complementaria con los procesos anteriores surgidos “desde abajo”, aunque es claro que el avance de la descentralización debería poder construir escenarios propicios para impulsar las iniciativas de desarrollo económico local.

En todo caso, es importante constatar que los procesos de descentralización más avanzados, esto es, aquellos que incluyen una elección directa de todos los niveles de representación pública territorial, desde las alcaldías a las regiones, y que transfieren recursos y capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales, constituyen bases mucho más consistentes para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local. Por ejemplo, el

proceso de descentralización en el estado de Jalisco (México) no se detuvo en el traspaso de recursos y competencias para la mejora de la gestión municipal, sino que incorporó una clara dimensión productiva, al tratar de fortalecer las ciudades medias del estado y atender al fomento de las industrias tradicionales y las pequeñas y medianas empresas (pymes) locales. De este modo, no se trata únicamente de un proceso de descentralización fiscal, sino de una forma de reorganizar el estado a través del fortalecimiento de sus diferentes niveles de gobierno y la construcción de espacios de diálogo, participación y concertación de los diferentes actores locales (RUIZ DURÁN, 2000a).

En resumen, entre los principales objetivos de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina cabe citar los siguientes:

- Valorización mayor de los recursos endógenos de cada ámbito local, tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevos emprendimientos locales.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en los territorios.
- Establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de las actividades de desarrollo económico local.
- Búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingresos a nivel local.
- Promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico a nivel territorial.
- Creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a microempresas y pequeñas empresas locales.
- Superación de las limitaciones de los enfoques asistencialistas implícitos en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza.
- Incorporación de políticas de *marketing* de ciudades para promover la competitividad sistémica territorial.
- Búsqueda de acuerdos estratégicos en relación con los bienes ambientales y el desarrollo sostenible, como la estrategia de desarrollo en Buena Vista, Bolivia (SALINAS, 2000a).

#### **4 ELEMENTOS BÁSICOS EN LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

En primer lugar, conviene insistir en que una iniciativa de desarrollo económico local no es únicamente un proyecto exitoso en un territorio. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más relevantes con una estrategia de desarrollo común (ÁBALOS, 2000). Por otra parte, una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico (FALABELLA, 2000). No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un protagonismo y capacidad mayor de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus

recursos endógenos. Algunas de las experiencias reseñadas en el proyecto de investigación que comentamos, como las de Colombia (MALDONADO, 2000a) y México (CASALET, 2000), son bastante elocuentes en este sentido, pues reflejan un diseño centralista de programas e instrumentos de fomento en lugar de un diseño territorial para impulsar el desarrollo económico.

Esta limitación se une a la existencia de una percepción básicamente asistencial frente a las microempresas y pequeñas empresas en los países de la región, los cuales no poseen aún un diseño territorial de las políticas de fomento de este tipo de empresas, a pesar de su importancia numérica, su presencia difusa en el territorio y su trascendencia desde el punto de vista de la generación de empleo e ingresos. De otro lado, el grado de preparación y consolidación de las competencias estratégicas del municipio y su capacidad para reconocer la realidad económica, social y cultural del territorio, la capacidad de diálogo con la comunidad, la destreza para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos, así como la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno, constituyen igualmente elementos clave en el aprendizaje de los municipios para pensar el tipo de desarrollo que necesitan a fin de resolver nudos críticos como la falta de empleo productivo y la modernización y diversificación de la base productiva local.

El conjunto de elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo económico local o que constituyen sus pilares fundamentales de sustentación se muestra en el siguiente gráfico. La fragilidad de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina puede ser identificada por la carencia o debilidad de alguno de los componentes identificados en el gráfico siguiente.

Se aprecia, en primer lugar, la importancia de la movilización y participación de los actores locales, lo que supone la construcción de *capital social* territorial lo que, a su vez, requiere el fomento de una cultura proactiva y emprendedora, alejada de la lógica dependiente del subsidio y que incluya –igualmente– las exigencias de la sostenibilidad ambiental, algo que aún a principios de siglo no era un tema prioritario en las propuestas de desarrollo desde la CEPAL.

Figura 1- Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local



Fuente: Elaboración propia (2019)

Al mismo tiempo, las iniciativas de desarrollo económico local requieren una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales (y estatales en general) en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo, lo que supone asumir nuevas funciones desde la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local.

Hay que insistir en que la identidad regional, así como el capital social, no deben ser entendidos como activos preexistentes en un territorio, resultado de una conjugación de factores geográficos o históricos anteriores, sino como un activo intangible que es posible construir localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre los actores a fin de enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora a este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la construcción social de la región. Como ejemplo puede citarse el Pacto de Cooperación del estado de Ceará (Brasil), creado inicialmente como un foro de discusión entre los empresarios y el gobierno estadual sobre las cuestiones más relevantes de la sociedad local, acabó ampliándose a los restantes sectores de la sociedad civil, conformando una red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo local (AMARAL FILHO, 2000).

Del mismo modo, el Plan Estratégico para Rafaela (Provincia de Santa Fe, Argentina) permitió abrir en 1996 un espacio de discusión a toda la sociedad local, a fin de definir de manera concertada y participativa la planificación del crecimiento de la ciudad y la visión de la misma. Como uno de los proyectos de este Plan Estratégico se creó, a fines de 1997, el Instituto

de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL), una entidad municipal cuyo objetivo es acompañar los cambios y la transformación de la comunidad local, trabajando en la formación de recursos humanos y en el conjunto de condiciones culturales y socioeconómicas favorables al desarrollo de la ciudad y su región, para fortalecer de ese modo la interacción entre el Estado y la sociedad local, y colaborar en el proceso de transformación del nuevo Estado municipal (COSTAMAGNA, 2000).

Por otra parte, el Programa de Desarrollo Económico Local de la Alcaldía de Medellín (Colombia) incorporó proyectos de infraestructura urbana y metropolitana, así como objetivos de posicionamiento de una nueva imagen de la ciudad, acompañando a los programas de apoyo a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas locales (Londoño, 2000). Asimismo, la Municipalidad de Bucaramanga (Colombia) se vinculó de manera decidida al fomento de la competitividad territorial al promover la orientación de la ciudad de Bucaramanga como una “Tecnópolis de los Andes”, una propuesta que permitió abrir espacios concretos de acción con el sector privado, la Cámara de Comercio y el Departamento de Santander, impulsando importantes actuaciones conjuntas (VARGAS; PRIETO, 2000).

Los gobiernos locales no son siempre los que inician los procesos de desarrollo económico local, aunque a mediano plazo su presencia en ellos es fundamental para asentar la institucionalidad que dichas iniciativas requieren. Asimismo, en democracia son los responsables públicos locales los más legitimados para la convocatoria de los diferentes actores territoriales y la búsqueda de espacios de concertación público-privada con miras al desarrollo económico local. De ahí la importancia de asumir un papel de liderazgo local para la animación de dichos procesos de movilización y participación de actores locales y de construir los equipos de liderazgo que aseguren la continuidad de las actividades y el diseño “verde” de los mismos.

Por otra parte, la elaboración de una estrategia territorial de desarrollo económico local consensuada por los principales actores locales, tiene como objetivos estratégicos fundamentales la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad, la sostenibilidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos; la incorporación de innovaciones medioambientales y de gestión, y la introducción de las necesarias adaptaciones sociales e institucionales. El fomento de las microempresas y pequeñas empresas locales y la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de innovación del sistema productivo local son parte fundamental de esta estrategia.

La oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial debe incluir, por tanto, la capacitación de recursos humanos según las necesidades de los sistemas productivos locales, tanto para modernizar las actividades productivas existentes como para incorporar otras actividades que ofrecen posibilidades viables en el futuro inmediato. Por eso, es importante contar con capacidad de observación permanente de las necesidades reales y potenciales del conjunto local de empresas y de las características del mercado de trabajo local (BERNALES, 2000).

A veces una estrategia de desarrollo local puede iniciarse a partir de la coordinación territorial de algunos programas e instrumentos de fomento sectoriales que se definen desde el nivel central pero que deben ser ejecutados territorialmente. Para que la eficiente coordinación de los diferentes programas sectoriales de diseño central sea eficiente es preciso que se oriente por la demanda, esto es, por las necesidades que es preciso atender, las cuales deben ser

identificadas y puestas en orden de prioridad por los actores locales. Finalmente, las iniciativas de desarrollo económico local deben institucionalizarse mediante el logro de los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes. La búsqueda de pactos locales de carácter suprapartidario y con la mayor participación posible de actores territoriales tiene como finalidad dotar a dichas iniciativas de los mayores niveles posibles de certidumbre ante eventuales cambios políticos. La presencia del sector privado empresarial en la institucionalidad para el desarrollo local debe tratar de evitar la incertidumbre derivada de frecuentes cambios de responsables políticos locales. Por su parte, la presencia de los responsables públicos al frente de la institucionalidad para el desarrollo local apunta a dotar a todo el proceso de la suficiente perspectiva territorial de mediano y largo plazo, lo que no siempre se logra cuando lo que se busca son beneficios empresariales de corto plazo.

Las disputas electorales y las diferencias partidarias no deberían interferir en el despliegue de las iniciativas de desarrollo económico local concertadas por los diferentes actores sociales y económicos. La constitución de una organización mixta para ejecutar los acuerdos correspondientes a la política económica local y mejorar la competitividad de la ciudad de Córdoba (Argentina), se basó en el convencimiento de que debía superarse la tradicional separación entre el gobierno local y la iniciativa privada (MARIANACCI, 2000). Para lograrlo es preciso que en la ingeniería institucional propia de estas iniciativas se incorpore la firma de “pactos territoriales” suprapartidarios a favor del desarrollo local (D’ANNUNZIO, 2000). Las inversiones locales para el desarrollo, tangibles e intangibles, requieren tiempos más largos de maduración que los que encierran los ciclos electorales y políticos. De ahí la necesidad de convocar a las fuerzas políticas y sociales locales a involucrarse en estas iniciativas, a fin de que la legítima disputa electoral no implique el debilitamiento de los procesos de desarrollo económico y la generación de empleo local.

El desarrollo económico local exige, pues, una acción decidida de las instancias públicas territoriales, lo cual obliga a incorporar dicha dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a modernizar la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las administraciones locales debe incorporar también su capacitación en su nuevo papel de animadores y promotores del desarrollo económico local con sostenibilidad ambiental, a fin de que, junto con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, puedan construir los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas. La iniciativa de Villa El Salvador (Perú) centró su estrategia de desarrollo local en la instalación de un parque industrial para apoyar a la pequeña empresa, como parte del nuevo asentamiento de población, para lo cual facilitó el equipamiento de servicios empresariales comunes y la infraestructura adecuada (BENAVIDES; MANRIQUE, 2000). Hoy, posiblemente, deban incorporar los retos de la sostenibilidad ambiental, una exigencia que se muestra a todos los territorios de la región de las más diversas formas.

Como parte del esfuerzo de promoción del desarrollo económico local, las municipalidades deben incorporar, además, prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones, a fin de modernizar su gestión. Con tal propósito deben acometer programas de modernización administrativa y capacitar a su personal para fortalecer la gestión municipal. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal ayuda a visualizar el contexto en el que se inserta la ciudad, y permite incorporar una perspectiva intersectorial de sus distintos problemas, superando la visión físico-espacial y contemplando el

hecho urbano como un hecho socioeconómico. A través de la inversión en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en la localidad y colaboran en la eficiencia territorial de su base productiva local. Del mismo modo, los servicios urbanos que la municipalidad presta están también vinculados a la competitividad económica territorial, ya que la calidad de dichos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. Así pues, una función importante de las municipalidades es la de crear las condiciones necesarias de infraestructura básica y servicios de desarrollo urbano para que el sector privado empresarial asuma sus funciones de productor y dinamizador de la economía local.

## **5 CRITERIOS PARA LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

### **a) La construcción de la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial**

Una cuestión crucial para impulsar el desarrollo económico local es la construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de desarrollo empresarial para microempresas y pequeñas empresas: entre otros, servicios de información tecnológica y de mercados, de innovación de productos y procesos productivos, capacitación técnica y gestión empresarial, cooperación entre empresas, comercialización y control de calidad, y asesoramiento ambiental y financiero. Tales servicios son siempre de difícil acceso para las microempresas y pequeñas empresas en sus diferentes localizaciones en el interior de los países.

Hay que tener en cuenta que para identificar la demanda subyacente de innovación en los sistemas productivos locales -constituidos principalmente por microempresas y pequeñas empresas- se requiere una actuación proactiva desde la oferta, con el fin de superar las dificultades que tiene este segmento empresarial para hacer presentes las circunstancias que afectan su eficiencia productiva y competitividad. Por ello, no es posible confiar únicamente en que sean los propios microempresarios y pequeños empresarios los que den las señales oportunas en estos mercados estratégicos de servicios de desarrollo empresarial. Ni ellos tienen siempre la certeza suficiente sobre la perspectiva de sus negocios, ni poseen los recursos financieros para pagar tales servicios. Por otro lado, tampoco la oferta territorial de dichos servicios está organizada en localizaciones próximas a los agrupamientos de empresas. En suma, es necesario construir dicho mercado de factores y servicios de desarrollo empresarial mediante medidas inteligentes que hagan aflorar las señales de demanda de servicios empresariales subyacentes en el conjunto de territorios.

En las iniciativas de desarrollo económico local se aprecia la importancia de una política territorial de fomento productivo de las microempresas y pequeñas empresas, a fin de asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial. Esto quiere decir que las políticas de fomento empresarial no pueden ser de carácter genérico, sino que deben incorporar una dimensión territorial y medioambiental. La importancia cuantitativa del sector de microempresas y pequeñas empresas ha determinado el diseño genérico de medidas de carácter masivo, sin discriminar por especificidades económicas, territoriales o técnico-productivas. Sin embargo, las diferentes condiciones al interior de los distintos segmentos de empresas muestran la necesidad de diferenciar los instrumentos y focalizar los grupos a los que ellos se dirigen. A modo de ejemplo cabe citar que la Carta Constitutiva de la Cámara Regional del Gran ABC, en Brasil, señalaba ya en aquellos años, la importancia fundamental del apoyo a las microempresas

y pequeñas empresas, dada la trascendencia de ellas en términos de producción, empleo e ingresos. Pero para prestar la atención apropiada a este colectivo de pequeña dimensión se necesita una política territorial selectiva que promueva el fortalecimiento de las cadenas productivas propias del Gran ABC, en vez de las habituales políticas genéricas que suponen un gran desperdicio de esfuerzos (LEITE, 2000).

En numerosos países de la región, las iniciativas de desarrollo económico local no encuentran respaldo suficiente en las políticas del gobierno central (o federal), cuya prioridad suele ser normalmente, la integración competitiva en el proceso de globalización, lo cual implica que la articulación interna de las economías locales se sitúa en un lugar secundario. Tampoco la importancia de las microempresas y las pequeñas empresas como eje integrador y dinamizador del mercado interno ha tenido hasta hoy suficiente eco en las políticas públicas centrales, a pesar del peso de este segmento de empresas en el empleo y los ingresos en los países de la región.

Por otra parte, la política de fomento empresarial debe insistir también en la importancia de programas específicos para fortalecer las capacidades empresariales de las mujeres, quienes representan un potencial muy importante dentro del colectivo de microempresas y pequeñas empresas. En muchos casos, las fronteras entre el taller y la vivienda son bastante difusas y las condiciones de trabajo y producción afectan inevitablemente a las familias, que constituyen no sólo la unidad de consumo sino la unidad de trabajo y producción (BENAVIDES; MANRIQUE, 2000). Es necesario entonces disponer de programas específicos dirigidos a personas que utilizan su propia residencia como lugar para realizar sus actividades productivas. A través de estos programas las mujeres pueden recibir servicios de orientación técnica, artística, empresarial y medioambiental, además de información sobre aspectos legales de la producción, conocimiento de productos, facilidad de acceso a las líneas de financiamiento existentes, incentivos y orientación para la formación de talleres de producción comunitaria, y comercialización de sus productos.

#### b) Desarrollo local y desarrollo municipal

Las políticas de desarrollo local no se limitan únicamente al desarrollo municipal. A veces el ámbito local de acción abarca varios municipios con características económicas, laborales y medioambientales similares. Así pues, las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen por qué coincidir con las fronteras municipales. Es importante entonces identificar las unidades de acción apropiadas mediante la elaboración de *sistemas de información territorial* para el desarrollo económico local, una tarea que las diferentes iniciativas territoriales deben comenzar más temprano que tarde. El estudio de los eslabonamientos productivos y la localización territorial de empresas y actividades es fundamental para delinear una actuación inteligente en materia de desarrollo económico local. El objetivo principal es el de identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades más significativas para la economía local, esto es, el conjunto de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, junto a las infraestructuras de apoyo, centros de capacitación e investigación tecnológica y medioambiental, servicios avanzados a empresas, y todos los elementos que debe poseer el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los diferentes ámbitos territoriales.

Se aprecia así la oportunidad de abordar conjuntamente, a través de asociaciones de municipalidades, los retos del desarrollo económico local, y la necesidad de combinar una actuación inteligente y coordinada entre las diferentes instancias públicas territoriales de nivel municipal, provincial, regional, estadual y central. Igualmente, aunque puede parecer obvio, el desarrollo municipal debe alcanzar no solamente al núcleo urbano del municipio, sino a la totalidad de la población diseminada en el territorio municipal. Esta es una cuestión fundamental cuando se trata de satisfacer sobre todo las demandas de la población dispersa en comunidades campesinas, muchas veces ignorada o marginada de los procesos de desarrollo (ZUBIETA, 2000).

c) Desarrollo económico local: no sólo desarrollo de recursos endógenos

Para impulsar el desarrollo económico local no sólo es preciso utilizar mejor los recursos endógenos sino también aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes. Lo importante es saber “endogeneizar” los impactos favorables de dichas oportunidades externas mediante una estrategia de desarrollo definida y consensuada por los diferentes actores locales. De este modo, debe evitarse la identificación de las iniciativas de desarrollo económico local como procesos cerrados en mercados locales que aprovechan únicamente recursos locales (BENAVIDES, 2000).

Algunas iniciativas de desarrollo local buscan espacios de mutuo beneficio entre las grandes empresas y los sistemas locales de empresas, tratando de impulsar esquemas de subcontratación basados en la calidad y en la cooperación empresarial. Este hecho muestra la importancia de establecer negociaciones destinadas a fortalecer las relaciones económicas de las microempresas y pymes con las grandes empresas, con miras a superar el nivel de la subcontratación dependiente. El Centro de Desarrollo de Proveedores de Chihuahua (México) impulsó a los agentes externos a asumir una posición comprometida con el desarrollo de proveedores locales, un campo en el cual existe un amplio potencial, ya que las pequeñas empresas de la región pueden vincularse a este esfuerzo, apoyándose en programas de capacitación y asesoría de la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Campus de Chihuahua del Instituto Tecnológico de Monterrey (RUIZ DURÁN, 2000b).

Otra forma de participación del sector privado es mediante las concesiones de obras o servicios antes asumidos por las administraciones públicas locales. Las concesiones entregadas por la Municipalidad de Rancagua (Chile) a partir de 1993 tenían por finalidad construir infraestructura y mobiliario urbano sin costo para la municipalidad, la cual obtenía con ello recursos privados para el desarrollo de proyectos de impacto social. Con la elaboración de un reglamento de concesiones se dotó al proceso de licitación de la necesaria transparencia (MUÑOZ, 2000).

d) El acceso al crédito para las microempresas y pequeñas empresas

El estudio de casos mostró también la falta de flexibilidad y poca utilidad de los instrumentos de fomento productivo existentes, cuya orientación principal según criterios tradicionales de rentabilidad de las actividades económicas apoyadas, dejaba fuera a muchas

unidades productivas que no suelen reunir las condiciones exigidas por falta de avales bancarios, pequeño volumen de venta anual, o situación de informalidad. Hay que resaltar, pues, la importancia de crear fondos locales para el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas, con el fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de financiamiento de mediano y largo plazo. En este sentido, la Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL como parte del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Económico Local de Porto Alegre (Brasil), se creó como una institución propuesta por la Prefectura de la ciudad, pero formulada y ejecutada en colaboración con otros agentes económicos y sociales locales del sector privado (COELHO, 2000a). El sistema de acompañamiento técnico y de capacitación, junto con la dotación de líneas de crédito, resultaba fundamental para consolidar y ampliar los proyectos financiados a los pequeños productores.

e) Fomento de la asociatividad y la cooperación entre las microempresas y pequeñas empresas

Son numerosas las dificultades para que el sector privado empresarial se involucre plenamente en las iniciativas de desarrollo económico local, dada la diversidad de intereses, la reducida dimensión de la mayoría de las empresas locales y el grado desigual de representatividad de las organizaciones empresariales. Igualmente, la diversidad de actividades que desarrollan esas organizaciones y su enfoque sectorial, unido a la desconfianza tradicional hacia los gobiernos locales, hace limitada su participación en los proyectos de cooperación público-privada en los territorios. Por lo tanto, para lograr una incorporación adecuada del sector empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local es necesario fortalecer institucionalmente las instancias de representación de los gremios y asociaciones empresariales, y apoyar la transformación de estas entidades al menos en dos aspectos clave: el tránsito desde una perspectiva sectorial a una visión de los eslabonamientos productivos existentes, y la sustitución de la habitual orientación al cabildeo por otra que apunte al apoyo y la promoción de los sistemas productivos locales.

Para que los gremios de la producción se transformen es necesario que asuman el apoyo de las empresas que representan en asuntos relacionados con el desarrollo tecnológico y medioambiental, la información de mercados y otros. Al mismo tiempo, deben prepararse para participar, junto con los gobiernos locales, en la definición de los grandes objetivos y proyectos de desarrollo regional. A veces la situación es bastante precaria, ya que no se ha llegado a constituir siquiera un espacio permanente de coordinación interinstitucional de actores. En tal caso, los desafíos inmediatos son los de impulsar el encuentro con los productores organizados para debatir y asumir las responsabilidades de la promoción económica local; sensibilizar a los productores a actividades rentables, y apoyar conjuntamente el estudio de posibilidades de comercialización que puedan hacer viables las iniciativas económicas locales.

f) Necesidad de vincular las universidades regionales y los centros de investigación científica y tecnológica con los sistemas productivos locales

La tradicional función generalista de las universidades ha quedado desbordada, al igual que muchas de las formas tradicionales de transmisión del conocimiento. La necesidad de formar recursos humanos capaces de plantearse buenas preguntas y no sólo de memorizar

respuestas ya escritas, es una necesidad cada vez más obvia, ante la velocidad de los cambios en el mundo actual. Igualmente, se requieren enseñanzas más integradas, lo que cuestiona también los contenidos de buena parte de los planes de estudios, por no citar el apego excesivo de muchos de esos planes a visiones del pasado, sin capacidad ni alicientes para adaptarse a la realidad actual. Con todo, hay que superar cuanto antes el desencuentro existente entre la oferta de capacitación de universidades y centro formativos y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos locales. Para ello es fundamental que las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica (y ambiental) se incorporen activamente a las iniciativas de desarrollo económico local. Con la actuación decidida de los actores territoriales será posible construir nexos entre la oferta de conocimiento y sus usuarios últimos o demandantes en los diferentes sistemas productivos locales.

Para alcanzar una superior complejidad y diversidad en el sistema productivo local y, sobre todo, para capacitar a los campesinos en las técnicas de gestión y comercialización de productos, la iniciativa de la provincia de El Loa (Chile) buscó la colaboración de las universidades de la macrorregión norte del país. De este modo, las universidades comenzaron a incorporar respuestas para lograr la sostenibilidad económica de los proyectos productivos - en la producción de queso de cabra, por ejemplo-, explorando los canales de venta y las estrategias de abastecimiento dentro y fuera de la región (SALINAS, 2000b). Igualmente, en Colombia, uno de los aspectos fundamentales que motivó la reestructuración de la Universidad Industrial de Santander fue la búsqueda de una mayor vinculación entre esa institución y el sector productivo local, mediante el desarrollo de proyectos concretos en distintas áreas, como fueron los estudios de viabilidad para la creación de la incubadora de empresas de base tecnológica Corporación Bucaramanga Emprendedora, que se hizo realidad posteriormente (VARGAS y PRIETO, 2000). Trabajos similares o parecidos son hoy día fundamentales para avanzar en la sensibilidad mayor hacia las propuestas de transitar hacia una “economía verde”.

#### g) La dotación de infraestructura básica para el desarrollo económico local

La dotación de infraestructura básica según las necesidades del desarrollo económico local constituye una necesidad ya que, en ocasiones, la existente responde casi exclusivamente a la lógica de las actividades protagonizadas por las grandes empresas, lo cual no asegura la necesaria interconexión de los sistemas productivos locales, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización. En Chile, por ejemplo, la ruta que atraviesa de norte a sur la región de la Araucanía es el principal eje estructurador de esa región, aunque dicha red vial implica una débil interconexión interna, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización (BERNALES, 2000). Asimismo, en Ilo (Perú) la municipalidad ha gestionado recursos del Estado central para canalizar el agua del río Osmare y llevarla a la planta de tratamiento; ha negociado con el Ministerio de la Presidencia el abastecimiento de agua a la parte alta de la ciudad, donde se encuentra el Parque Industrial, una zona con déficit y baja presión de agua; y ha hecho una inversión importante en el asfaltado de las vías del puerto, así como en la construcción del terminal terrestre, a fin de facilitar las actividades de transporte y comercio (BENAVIDES, 2000).

- h) La adecuación de los marcos legales y jurídicos para la promoción económica local y la necesidad de incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación

Al diseñar y llevar a cabo políticas de desarrollo económico local es necesario esclarecer el papel del Estado central en el contexto específico de este tipo de iniciativas: no sólo debe fomentar tales iniciativas impulsando decididamente la descentralización, sino que también debe adaptar el marco jurídico, normativo y regulatorio para la promoción del desarrollo económico local. Hasta ahora, sin embargo, las iniciativas de desarrollo económico local tropiezan con numerosos obstáculos en estos ámbitos, lo que refleja la falta de correspondencia entre ellas y las preocupaciones prioritarias de los gobiernos centrales, que aún no parecen darles suficiente importancia. El “apoyo a la producción” es a veces identificado con la realización de obras de infraestructura de saneamiento básico, urbanismo, caminos, riego, salud o educación, sin incorporar –por lo general- la construcción de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo de la microempresa y la pequeña empresa en los distintos sistemas productivos locales.

Las inversiones de carácter institucional y de naturaleza intangible, como la construcción de redes de actores locales, encuentra dificultades para su financiación en América Latina; los criterios que definen las actividades que pueden ser atendidas por los fondos existentes suelen dar prioridad a las inversiones tangibles y de carácter social, y postergan las relacionadas con la construcción de entornos territoriales innovadores. Hay que insistir en que hoy este tipo de inversiones intangibles son tan importantes como las inversiones en carreteras o en telecomunicaciones, pues en conjunto permiten establecer las principales condiciones para lograr la mejora de la eficiencia productiva de los sistemas productivos locales. En ocasiones, las limitaciones provienen de un diseño inadecuado impuesto desde instancias externas y con un enfoque esencialmente asistencial; pero otras veces surgen por la inadecuación de los marcos jurídicos de los propios países, que impiden la coparticipación de las administraciones públicas territoriales y el sector privado empresarial en la creación de instituciones mixtas de desarrollo económico local.

Conviene señalar igualmente que toda iniciativa de desarrollo económico local requiere mecanismos de evaluación permanentes. Ahora bien, los indicadores de éxito de iniciativas de esta índole no son sólo cuantitativos. Igualmente, necesarios son los indicadores sobre la construcción del capital social e institucional requerido por dichas iniciativas, que nos acercan a la comprensión de las dimensiones técnica, social, institucional, ambiental, política y cultural del desarrollo local. A veces el establecimiento de tales indicadores cualitativos parece plantear algunas dificultades a los investigadores. Sin embargo, es perfectamente posible medir de algún modo estos fenómenos cualitativos: por ejemplo, a través del número de entidades locales de concertación de actores constituidas y consolidadas, el grado de participación de quienes adhieren a ellas, las aportaciones de recursos realizadas por los diversos actores locales a tales entidades, u otros aspectos. El grado de involucramiento público-privado en las iniciativas de desarrollo económico local, tanto en la formulación de los proyectos como en su ejecución, constituye un buen indicador del éxito de tales iniciativas. Otro indicador relevante en las experiencias de desarrollo económico local es la creación de instituciones que formalicen los acuerdos público-privados existentes. Si se apunta a promover el desarrollo económico local es preciso concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, construir redes territoriales, y asumir y compartir responsabilidades. De este modo, la promoción económica local no depende tan sólo del logro de indicadores de eficiencia

económica, sino también de una inversión crucial en el capital social e institucional que garantice estos procesos.

i) Eficiente coordinación interinstitucional

Muchas de las iniciativas de desarrollo económico local tropiezan con la dificultad de lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales (central o federal, estadual o provincial, y local) de la administración pública y entre los diferentes ministerios o entidades sectoriales. Por otra parte, la excesiva distancia que a veces existe entre la capital donde reside el gobierno regional (departamental o estadual) y los diferentes municipios, puede mitigarse con un comportamiento más activo de los niveles intermedios (provinciales o microrregionales). Tal como se expone en el estudio del caso de Rancagua, en Chile, el conjunto de entidades y servicios existentes no logra en el territorio una actuación plenamente coordinada porque depende de un diseño sectorial y centralista, de modo que debía fortalecer su articulación institucional territorial para elevar su eficacia y eficiencia. Asimismo, las relaciones entre la administración central y la municipalidad muestran insuficiencias de coordinación en fomento productivo, lo que provoca duplicación de esfuerzos y recursos (MUÑOZ, 2000).

Se advierte también la necesidad de superar la lógica de actuaciones dispersas de las organizaciones no gubernamentales o la cooperación internacional, movidas mayoritariamente por la perspectiva asistencial. El desarrollo económico local no es solamente desarrollo social o solidario. Se trata de alentar la introducción de innovaciones tecnológicas, medioambientales, de gestión, sociales e institucionales, en el seno de los sistemas productivos locales, a fin de generar condiciones de creación de empleo e ingresos de forma viable y sostenida. La prioridad de atención a las microempresas y pequeñas empresas y el fortalecimiento de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local deben incorporarse, pues, a las estrategias de desarrollo en los diferentes territorios, a fin de lograr resultados más consistentes que la suma de esfuerzos loables, pero excesivamente aislados. En las instancias locales debe haber, pues, instituciones capaces de coordinar las actuaciones dispersas de las organizaciones no gubernamentales y las entidades de cooperación internacional.

j) La necesaria complementariedad entre los fondos de inversión social y los recursos para promover el desarrollo económico local

Finalmente, hay que señalar que los fondos de inversión social y las inversiones de fomento productivo son complementarios, pero es erróneo pensar que sólo hay que ocuparse de estas últimas cuando ya han sido cubiertas las necesidades de carácter social. Como decía una ex concejala campesina de Irupana (Bolivia): “De nada nos sirve construir postas de salud, si no tenemos plata para mantener a nuestras familias” (ZUBIETA, 2000). En efecto, de poco sirven las inversiones en instalaciones de salud o en escuelas rurales si la gente debe emigrar para buscar un empleo. La atención a las inversiones sociales sin incorporar al mismo tiempo un enfoque de desarrollo económico local es un contrasentido. Ambas cosas deben abordarse de forma integral, ya que muchas de las inversiones sociales (salud, educación, vivienda, entre otras) son también inversiones en desarrollo: la calificación de los recursos humanos resulta crucial en cualquier estrategia de desarrollo y aún más en la actual “sociedad del conocimiento”.

Las políticas sociales, por lo tanto, no pueden considerarse ajenas a las políticas de desarrollo. En general, los entes descentralizados exhiben un fuerte “saber hacer” en la gestión de instrumentos de desarrollo social, pero ese atributo es mucho menor en el ámbito del fomento productivo.

La ausencia de fondos para alentar iniciativas de desarrollo económico local que sean complementarias de los fondos de inversión social es, pues, una carencia importante en América Latina. En este sentido, el artículo de CEPAL del 2004 terminaba señalando el deseo de que los organismos multilaterales influyentes en América Latina y el Caribe consideraran la posibilidad de crear fondos para impulsar iniciativas de desarrollo territorial- como hacen los fondos estructurales en la Unión Europea – con miras a compensar así las limitaciones del enfoque asistencial de los fondos de inversión social en América Latina. En este sentido, es importante insistir en que el desarrollo económico local es un enfoque alternativo al de las políticas asistenciales de superación de la pobreza, y que trata de incidir en la generación de empleo e ingresos mediante la mejora de la productividad y sostenibilidad ambiental de los diferentes sistemas productivos locales. Esto supone avanzar desde un diseño asistencial a un planteamiento de desarrollo económico con sostenibilidad ambiental, y trascender la lógica sectorial para incorporar una perspectiva de carácter horizontal e integrado, según las características, actores y capital social de cada territorio. Es en el ámbito local donde se define la demanda de modernización del tejido de empresas existente, y donde es preciso incorporar avances en la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos y, a partir de la identificación de esas demandas, debe construirse la oferta apropiada de servicios de innovación y capacitación técnica, ambiental y empresarial para el fomento productivo local.

## 6 CONCLUSIONES

Como se ha visto, el análisis de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina no responde a una sola causa. Buena parte de dichas iniciativas han surgido como reacción a situaciones de crisis económica local y a la falta de políticas apropiadas desde el nivel central del Estado para enfrentar dichas situaciones. Igualmente, las iniciativas de desarrollo económico local han debido enfrentar los problemas económicos en el nivel municipal, incorporando un papel activo en la promoción del desarrollo económico local, la mejora de la infraestructura vial, la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, el acceso de la población a la salud y la educación, y la puesta en práctica de programas y proyectos encaminados a generar fuentes de empleo a partir del apoyo a las microempresas y pequeñas y medianas empresas. Por su parte, la recuperación de la democracia en los niveles municipales y territoriales en general, ha supuesto la introducción de mayores exigencias a los responsables públicos locales para presentar programas y propuestas concretas a la ciudadanía en los temas sustantivos del desarrollo productivo y la generación de empleo a nivel local, a lo que ahora se suman las exigencias relacionadas con el desarrollo sostenible ambientalmente.

Existen, pues, dos tipos de tensión que impulsan “desde abajo” las iniciativas de desarrollo económico local. De un lado, la tensión introducida por el desarrollo democrático y la elección directa de los responsables en los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, que obliga a atender las demandas de la ciudadanía relacionadas con

los temas básicos del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial. De otro lado, la tensión introducida por las situaciones de crisis y reestructuración económica, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados. A estos dos tipos de tensión “desde abajo” se suma otro proceso “desde arriba”, correspondiente al avance de la descentralización y reforma del Estado central en los diferentes países de la región, el cual no tiene todavía una relación complementaria con los procesos anteriores surgidos “desde abajo”, aunque es claro que el avance de la descentralización debería poder construir escenarios propicios para impulsar las iniciativas de desarrollo económico local.

Entre los elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local hay que destacar la importancia de la movilización y participación de los actores territoriales, lo que resalta la construcción de capital social territorial lo que, a su vez, requiere el fomento de una cultura proactiva y emprendedora, alejada de la lógica dependiente del subsidio y que incluya –igualmente- las exigencias de la sostenibilidad ambiental, algo que aún a principios de siglo no era un tema prioritario en las propuestas de desarrollo desde la CEPAL. Al mismo tiempo, las iniciativas de desarrollo económico local requieren una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales (y estatales en general) en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo, lo que supone asumir nuevas funciones desde la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local.

Finalmente, entre los aspectos de la política de desarrollo económico local se resalta la construcción de la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial, incluyendo el asesoramiento y financiación de la incorporación de innovaciones medioambientales en los procesos productivos y de consumo; el fortalecimiento de los gobiernos locales; el acceso al crédito para las microempresas y pymes; la vinculación de universidades y centros de investigación científica, tecnológica y ambiental con los sistemas productivos locales; la dotación de infraestructuras básicas para el desarrollo económico local; la eficiente coordinación interinstitucional y la adecuación de los marcos legales y jurídicos para el desarrollo territorial; y la incorporación de mecanismos de evaluación y seguimiento con la participación activa de la ciudadanía.

Para finalizar, cabe recordar que las iniciativas de desarrollo económico local no encuentran respaldo suficiente en las políticas de los gobiernos centrales, cuyas prioridades suelen orientarse principalmente hacia la integración competitiva en el proceso de globalización, lo cual implica que la articulación interna de las economías locales se sitúa en un lugar bastante más secundario.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABALOS, J. A. **El fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones. La situación en Chile en los noventa (LC/R.1976).** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), feb. 1998.
- AFFONSO, R. B. A. **Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil (LC/R.1975).** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.
- AGHÓN, G.; ALBURQUERQUE, F.; CORTÉS, P. **Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo, LC/L.1549.** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001.
- ALBURQUERQUE, F. **Las agencias de desarrollo regional y la promoción del desarrollo local en el Estado español. LC/R.1973.** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.
- AMARAL FILHO, J. **Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: el caso del Estado de Ceará, Brasil, LC/L.2012.** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.
- BECATTINI, G. Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sulla unita di indagine dell'economia industriale. **Rivista di Economia e Politica Industriale**, n. 1, 1979.
- BENAVIDES, M. **Estudio de caso a nivel local: el Programa Municipal de Desarrollo Empresarial y la experiencia de la Municipalidad de Ilo, Perú, LC/R.2015.** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.
- BENAVIDES, M.; MANRIQUE, G. **Parque Industrial del distrito Villa El Salvador: una iniciativa para el desarrollo económico local en Perú, LC/R.2016.** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.
- BERNALES, O. **El Programa Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica (EMGES): una experiencia de asociatividad para el desarrollo de las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla. IX Región de la Araucanía, Chile, LC/R.1945.** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.
- CÁCERES, L.; FIGUEROA, N. **Sistematización Ranquil, Chile: una experiencia sobre la generación de condiciones para el desarrollo económico local, LC/R.2019.** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.
- CASALET, M. **Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México, LC/R.1974.** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

COELHO, F. D. **Desenvolvimento econômico local no Brasil: as experiências recentes num contexto de descentralização**, LC/R. 1972. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000a.

\_\_\_\_\_. **Consórcios regionais de desenvolvimento: os mercados regionais no Estado do Rio de Janeiro**, LC/R.1982. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000b.

COSTAMAGNA, P. **La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina**, LC/R.2011. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

D'ANNUNZIO, M. C. **Iniciativa de desarrollo económico local. La articulación y las interacciones entre instituciones: el caso de Tandil, Argentina**, LC/R.2003. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

FALABELLA, G. **Los cien Chile. Más allá del país promedio. Estudio exploratorio**, LC/R.2020. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

HALDENWANG, C. V. **Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: aportes para la discusión latinoamericana**, LC/R.1965. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

KLIKSBERG, B.; TOMASSINI, L. (comps.). **Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

LEITE, M. P. **Desenvolvimento econômico local e descentralização na América Latina: a experiência da Câmara regional do Grande ABC no Brasil**, LC/R.1980. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

LONDOÑO, C. A. **La gestión del desarrollo en Antioquia, Colombia**, LC/R.2018. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

MALDONADO, A. **Descentralización y desarrollo económico local. Una visión general del caso de Colombia**, LC/R.1968. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000a.

\_\_\_\_\_. **La experiencia de desarrollo económico local del municipio de Pensilvania, Colombia**, LC/R.1979. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000b.

MARIANACCI, G. **Descentralización y desarrollo económico local: estudio de caso de la ciudad de Córdoba, Argentina**, LC/R.2010. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

MARSHALL, A. **Principios de economía**. Madrid: Aguilar, 1963. [Publicado originalmente en 1890].

MUÑOZ VILLALOBOS, C. **La experiencia de desarrollo económico local en el municipio de Rancagua**: Programa Rancagua Emprende, Sexta región, Chile LC/R.1986. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). **Redes de empresas y desarrollo local**. Programa de Empleo y Desarrollo Económico Locales (LEED). París, 1999.

RUIZ DURÁN, C. **Esquema de regionalización y desarrollo local en Jalisco, México**: el paradigma de una descentralización fundamentada en el fortalecimiento productivo, LC/R.2014. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000a.

\_\_\_\_\_. **El paradigma de desarrollo regional basado en la cooperación público-privada: el caso de Chihuahua, México**, LC/R.2013. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000b.

SALINAS, J. **Desarrollo turístico en el municipio de Buena Vista, Santa Cruz, Bolivia**, LC/R.2036. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000a.

\_\_\_\_\_. **Concertación de actores territoriales para el impulso del desarrollo productivo de la provincia del Loa, región de Antofagasta, Chile**, LC/R.1988. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000b.

SFORZI, F. La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local. En: F. Rodríguez (ed.). **Manual de desarrollo local**. Asturias: Editorial Gijón, 1999.

VARGAS, C.; PRIETO, R. **Alianzas del sector público, sector privado y academia para el desarrollo productivo y la competitividad de Bucaramanga, Colombia**, LC/R.2017. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000a.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual**, LC/R.1964. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000a.

\_\_\_\_\_. **La política de desarrollo local en Italia: instrumentos y experiencias**, LC/R.1978. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

ZUBIETA, J. **Estudios de caso a nivel local: elementos para el desarrollo del municipio de Irupana, la experiencia de la Corporación Agrícola Campesina y el proceso participativo de elaboración del Plan Operativo Anual**, LC/R.2037. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.