

# ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO LOCAL EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

OSVALDO CASTELLETTI\*  
GIANCARLO CANZANELLI

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veinte años, las economías y las sociedades de los países desarrollados y en vía de desarrollo han conocido, en diferente nivel e intensidad, profundos procesos de cambio estructural. La mundialización de los sectores relevantes de la economía internacional aporta complejidad a dichos cambios. Las políticas de ajuste estructural, cuyo objetivo era la creación de condiciones económicas y financieras nacionales adecuadas para participar en la economía mundial, han sido la opción ofrecida a las economías más débiles para obtener provecho de las oportunidades brindadas por los procesos de innovación y por la globalización.

Así, en muchos países se han aplicado políticas económicas para disminuir la deuda pública mediante el recorte del gasto público, el control de la inflación y la estabilización del mercado de divisas. El

fracaso de dichas políticas ha sido rotundo: más pobreza, más exclusión social, menos seguridad ambiental, y más brechas que se abren entre países desarrollados y en desarrollo, así como entre segmentos ricos y pobres de la población.

Los recursos que derivan de la aplicación de dichas políticas macroeconómicas se han destinado, sobretodo, a la construcción de infraestructura, en lugar de estimular los sistemas de producción, logrando una escasa repercusión en el desarrollo potencial de los recursos locales<sup>1</sup>. Quizás, en algunos casos, han logrado promover cierto nivel de desarrollo de las zonas más dinámicas de una región débil, tales como grandes ciudades o centros urbanos importantes, sin aliviar sustancialmente el desequilibrio regional.

Los procesos de globalización que marginan a las economías más débiles, sumados a políticas macroeconómicas nacionales que persiguen la inversión extranjera

\* Osvaldo Castelletti es Director del Proyecto PNUD – APPI (Anti-Poverty Partnership Initiatives) en Colombia. Giancarlo Canzanelli es experto de la OIT en temas de desarrollo local. Coordinador del programa CIRCLE (*Center for International and Regional Cooperation for Local Economies*) de las Naciones Unidas.

<sup>1</sup> Véase Rodríguez-Posé, Andrés, 1994. *Socioeconomic restructuring and regional change: rethinking growth in the European Community*, Economic Geography.

y la internacionalización, han agravado el problema del desarrollo, promoviendo, en el mejor de los casos, un desarrollo desigual y disperso. Las iniciativas de desarrollo local que se han aplicado recientemente en un gran número de países, han ayudado a encontrar las respuestas adecuadas a las necesidades de creación de empleo y de inserción económica, encaminadas principalmente a las medianas y pequeñas empresas (incluso el sector informal) de un determinado territorio.

El desarrollo económico local es el proceso en el que los interlocutores locales construyen y comparten el futuro de su territorio. Una estrategia de desarrollo consiste siempre en una elección entre la promoción de empresas locales y la captación de inversión externa o una mezcla de las dos. Todo depende de las condiciones de partida. En regiones marginadas, al principio, la promoción de empresas locales es preferible o es la única solución, debido al marco territorial desfavorable. De esta forma, se puede fortalecer el sistema económico local, mejorar el mercado laboral y favorecer nuevas inversiones en infraestructura. Gracias a lo anterior, la zona ganará atractivo para la inversión externa no sólo por la existencia de bajos costos laborales.

El riesgo de un desarrollo basado únicamente en la promoción de empresas locales es que el sistema económico local puede devenir poco competitivo o cerrado. Por su parte, el riesgo de un desarrollo

basado en el capital externo es la dependencia y la fragilidad frente a las crisis nacionales o internacionales<sup>2</sup>. La competitividad industrial no surge espontáneamente del cambio en el nivel macro, o simplemente mediante la transformación de las estructuras empresariales a nivel micro. Es el resultado de modelos de interacción compleja y dinámica entre gobiernos, empresas, instituciones intermedias y organizaciones de la sociedad.

La competitividad económica reside tanto en medidas apropiadas e interrelacionadas en un sistema de cuatro niveles (el medio, el macro, el micro y el intermedio), como en la aplicación de un modelo multidimensional de control y orientación, diálogo y toma de decisiones conjuntas. Entre estos, es el nivel intermedio el que está relacionado con la construcción de un ambiente específico para la operación de las empresas. En este ámbito, el Estado y los interlocutores sociales, a nivel nacional, regional y local, crean situaciones ventajosas.

## **1. ANÁLISIS DE LAS NECESIDADES O PROBLEMAS**

La experiencia internacional ha demostrado que las estrategias de desarrollo socio-económico local (DSEL) representan una respuesta eficaz y eficiente a problemas como: la creación de empleo permanente, el crecimiento de sistemas de

<sup>2</sup> Rodríguez-Posé, Andrés, 2001. Intervención en el taller de trabajo de Universitat-Led sobre Desarrollo Económico Local, Ginebra 22-23 de octubre de 2001.

Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), la lucha contra la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la gobernabilidad de sistemas complejos.

#### **a. Lucha contra la pobreza y la exclusión social**

Los programas tradicionales de desarrollo con enfoque en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, están centrados en la mejora del acceso a los servicios sociales, sin incluir un contenido de promoción productiva, de conservación ambiental y de desarrollo humano. Por ejemplo, los programas de micro-crédito operan sin solucionar los problemas de base, debido a su horizonte de intervención limitado y a la falta de perspectivas de desarrollo.

El problema de la inclusión de los pobres en la economía y en la sociedad es la falta de oportunidades y de mecanismos que faciliten el logro de este objetivo. Las políticas de DSEL permiten que la población pobre aproveche las oportunidades del desarrollo empresarial, a través de mecanismos como la animación económica y la asistencia técnica y financiera, los cuales son eficaces sólo si son conducidos localmente. De esta forma, se facilita la creación de actividades empresariales en un sistema local integrado, donde los productos o servicios se relacionan en una misma cadena productiva o se comercializan conjuntamente, dando origen a un proceso de desarrollo sostenible.

#### **b. Recuperación económica de áreas afectadas por conflictos o crisis**

En general, largos periodos de conflicto o de situaciones de crisis conllevan a la destrucción de la mayoría de los recursos naturales existentes o a la presentación de dificultades en su uso, a la reducción del potencial de recursos humanos presentes en un determinado territorio, y sobretodo, a un grave deterioro del contexto social de referencia. Todo esto se traduce en una pérdida de confianza que afecta las relaciones constructivas entre el sector público y privado y que deja abierta la posibilidad de nuevos conflictos. En una situación post-conflicto, una política de DSEL puede ser una solución a estos problemas.

En el nivel local es más fácil construir confianza entre los actores sociales y económicos debido a su proximidad y al interés común por el desarrollo del territorio. Se trata de comenzar con estrategias graduales, a través de las cuales la gente entienda que el desarrollo del territorio puede alcanzarse sólo a través de acciones conjuntas que redunden en beneficios para la colectividad.

En este caso es importante:

- Facilitar la participación real de la gente en la toma de decisiones, a través de dinámicas específicas para discutir las prioridades y su implementación; y
- Facilitar la coexistencia pacífica entre partes adversas, y también el desempeño de tareas conjuntas alrededor de pro-

yectos concretos que beneficien a la población.

**c. Apoyo al desarrollo de las MIPYMES, incluyendo los negocios informales**

Las MIPYMES necesitan de varios tipos de apoyo, especialmente en el campo de los recursos humanos, servicios financieros y no-financieros, facilidades fiscales e incentivos tributarios, facilidades de acceso a mercados, políticas de incentivos a la formación de clusters e inversiones en infraestructura. Los pequeños empresarios no pueden enfrentarse solos a las dificultades, por ello, las políticas de DSEL son un soporte adecuado, pues contribuyen a la creación de un ambiente local favorable donde es más fácil formular respuestas específicas a los problemas evidenciados.

Las principales necesidades para la creación y el desarrollo de MIPYMES son:

- Disponibilidad de recursos humanos apropiados, en términos de capacidad empresarial, gerencial, y técnica;
- Disponibilidad de economías externas, por ejemplo servicios a la producción, proveedores de materias primas u otros insumos a bajo costo, información sobre mercados y tecnologías, acceso a mercados, entre otros;
- Acceso a crédito;

- Regulación legal, fiscal y arancelaria adecuada a la dimensión de las MIPYMES; y
- Disponibilidad de infraestructura.

**d. Procesos de reestructuración económica**

La reestructuración económica se aplica cuando las prioridades nacionales se orientan a la reconversión de grandes agregados industriales en unidades productivas más pequeñas, flexibles y adecuadas a la función de atraer inversión extranjera, favoreciendo los procesos de privatización con fin de mejorar la productividad, la eficiencia operativa y el aporte tecnológico. Sin embargo, esta estrategia no siempre se traduce en un proceso de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, pues existe un alto riesgo de reducción de la protección social, del empleo y de la calidad del ambiente de trabajo.

**2. ÁREAS TEMÁTICAS DEL DESARROLLO LOCAL**

**2.1. Los nuevos factores de localización: el ambiente innovador y las redes locales**

La experiencia internacional muestra<sup>3</sup> que la capacidad de crear desarrollo eco-

<sup>3</sup> Ver: Albuquerque F., 1999. *Desarrollo Económico Local en América Latina*, Mujica Ed.; Maillat D., 1999. *Regional Productive Systems and Innovative Milieux*, OECD; Vásquez-Barquero A; Garofoli G., 1995. *Desarrollo Económico Local en Europa*, Madrid; Canzaneli G., 2001. *Local economic development, human development, and*

nómico permanente, manteniendo la capacidad competitiva radica en la posibilidad de crear un sistema de aglomeración, donde las redes de proveedores y clientes, los servicios a la producción y los recursos humanos, en razón de sus relaciones de proximidad y confianza, y de sus comunes intereses para el desarrollo, cooperan para reducir la incertidumbre y los costos de transacción y de innovación, dando origen a una nueva competitividad (la competitividad sistémica del lugar).

El territorio no se ve como un simple soporte para localizar inversiones, sino como una fuente de generación de recursos estratégicos (desde el potencial endógeno del área) y de externalidades positivas para la competitividad de las empresas. Según el concepto de la coo-petición, el territorio constituye el entorno que produce y mantiene las ventajas competitivas propias (conocimiento, capacidad de aprendizaje colectivo, potencial endógeno, capital social). El **capital social**, construido a partir de la alianza entre la administración pública (nacional y local) y la sociedad civil organizada, es la base para la formación del **capital territorial competitivo** (infraestructura, estructura productiva, oferta de servicios) y de entornos innovadores.

Estos entornos territoriales innovadores se convierten en elementos cruciales para la competitividad, incluso en el ámbito internacional, aún más cuando se ha generalizado el uso de la noción de *glocalización*, para interpretar el éxito de muchos productos locales fuertemente competitivos en el mercado internacional, debido justamente a procesos de coo-petición local.

Territorios y entornos compiten y cooperan entre ellos, construyendo su propia ventaja competitiva. Esto beneficia a la economía nacional y global siempre y cuando la visión del desarrollo esté construida desde los territorios y no desde el nivel macro.

Las diferencias sociales, étnicas, económicas y culturales, en lugar de representar obstáculos para la explotación eficiente de los recursos locales (fuerza de trabajo y recursos naturales) pueden ser un elemento fundamental para incrementar el nivel de oferta de nuevos productos y contribuir al desarrollo del país y de la región.

Debido al interés de conservar los recursos locales para un desarrollo sostenible y durable, el crecimiento económico se torna más humano, digno y respetuoso del ambiente.

---

*decent work*, OIT/Universitas; OECD-LEED, 2000. *Best practices in local economic development*; BID, *Best practices on LED in Latin America*; Undp/Unops/OIT/Cooperación Italiana, 2000. *Las Agencias de desarrollo económico local*, Roma; Unión Europea, 2000. *Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER*, Bruselas; Camagni, Roberto, 2002. *Aprendizaje colectivo y competitividad territorial*, F. Angeli, Italia; Boisier S., 2001. *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*, Sevilla.

La valorización del potencial endógeno, que implica la generación de **cadenas de valor productivo**, alimenta y retro-alimenta un sistema de MIPYMES y de cooperativas relacionadas entre sí. Estas cadenas incluyen diferentes tipos de empresas de producción de bienes y servicios y de proveedores que a través del entorno constituido, cooperan para reducir los costos de transacción y de innovación, y a través de la proximidad, establecen relaciones (muchas veces informales) para compartir información sobre mercados, oportunidades y nuevas tecnologías; así como intercambio de know how, mano de obra y de servicios. La experiencia de los distritos industriales, de las áreas-sistema, de los pactos territoriales, de las agencias de desarrollo económico y social, de los parques locales científicos y tecnológicos, representan las mejores prácticas vinculadas con este enfoque.

Estos procesos favorecen la **inclusión social** sostenible, debido a que en las cadenas de valor hay empresas que no requieren capacidades profesionales calificadas (restaurantes y pensiones, artesanía local, servicios de transporte, producción agropecuaria, entre otros), o cuya producción está relacionada con productos de la tradición local abandonados en la época de la producción de masa y ahora nuevamente comercializables debido a la fuerte demanda de calidad e identidad.

La inclusión de los pobres hace necesario crear un clima de confianza y de autoestima que estimule su vinculación al

proceso. Esto tiene que ver con dos elementos, el primero está relacionado con el empoderamiento de sus capacidades, y el segundo con su participación activa en todos los procesos. Si la gente participa en la formulación de las estrategias de desarrollo local (y en ámbito local la participación es efectiva); en la definición de las prioridades que a su parecer valorizan de manera competitiva el potencial productivo del territorio; en la definición de las formas y la organización de los servicios necesarios (que no pueden ser definidos en un ámbito centralizado), podría reconocer el poder con el que puede contar, y paulatinamente, aprendería estrategias que abandonan las formas tradicionales de asistencia social para abarcar dinámicas autocentradas.

Este proceso de aprendizaje colectivo, entendido como la capacidad de realizar cambios estructurales funcionales para el mantenimiento o mejoramiento de las prestaciones del sistema local, es lo que permite generar soluciones competitivas para el desarrollo, teniendo en cuenta los aspectos sociales y ambientales que forman parte de los intereses de los agentes locales.

La diferencia en las dinámicas de desarrollo de las ciudades y regiones no reside únicamente en los distintos potenciales de desarrollo o en los factores de acumulación de capital. Se encuentra, principalmente, en la interacción entre los factores que inciden en el proceso de desarrollo endógeno. Las ciudades y regiones se han desarrollado gracias a la difusión de las innovaciones en su tejido productivo, a la

organización del sistema productivo, al desarrollo de instituciones adecuadas y a las mejoras de sus infraestructuras y del medioambiente. Por ello, lo que verdaderamente marca la diferencia entre los procesos de desarrollo de las ciudades y las regiones son las externalidades que genera la interacción entre estos procesos.

El buen funcionamiento de la red y la interacción de actores e instituciones reduce los costos de información y la incertidumbre; la transmisión expresa y tácita del conocimiento en el tejido productivo e institucional mejora la calidad de los recursos, hace más eficiente los procesos productivos e incrementa la competitividad de las empresas; el aprendizaje de los actores mejora los resultados de sus decisiones; y la disponibilidad de instituciones que satisfacen las necesidades y demandas de los agentes y actores económicos, políticos e institucionales, facilita la coordinación en la toma de decisiones de los actores. (Vázquez Barquero, 2001).

Los modelos de localización de las empresas se han venido explicando sobre la base de un conjunto de teorías e interpretaciones que responden a varias corrientes del pensamiento económico. Estas aportaciones teóricas pueden agruparse en tres grandes tipos:

- las explicaciones de carácter macroeconómico, ligadas a las interpretaciones de la dinámica del crecimiento económico;
- las diferentes visiones desde la teoría de la localización; y
- las explicaciones que analizan el comportamiento y los factores relevantes en la toma de decisiones de las organizaciones empresariales.

La localización de las actividades empresariales, y en suma, la dinámica del desarrollo económico territorial, se puede entender como: i) la resultante en el tiempo de la interrelación entre las estrategias seguidas por los diversos espacios económicos para valorizar sus recursos y activos; y ii) las estrategias seguidas por las empresas con el objeto de aprovechar unas determinadas características y ventajas de la localización para desarrollar sus propias ventajas competitivas. Los elementos de articulación entre ambas estrategias serían entonces: desde la óptica del territorio, los denominados factores de competencia espacial, y desde la óptica de las empresas, los factores de localización empresarial.

Los recursos y activos «genéricos» de un territorio corresponden al conjunto de factores tradicionales de diferenciación espacial (*ventajas comparativas*) discriminados por los precios (y por tanto, por el costo del transporte). Éstos pueden ser objeto de un cierto cálculo de optimización por parte de los tomadores de decisiones en las empresas (la mano de obra no cualificada, el ahorro disponible para inversiones de capital, las materias primas sustituibles en el proceso de producción, entre otros.)

Por su lado, los recursos y activos «específicos» de un territorio son los denominados nuevos factores de localización (*ventajas competitivas*), sujetos a criterios de valorización más distintivos, relacionados tanto con motivos estratégicos empresariales como con preferencias personales de quienes deciden la localización de las empresas (la mano de obra cualificada/especializada, el capital invertido en equipamientos productivos, el «*know how*» y la cultura empresarial, y sobretodo, la identidad y la especificidad territorial.)

## 2.2. Estrategias para el Desarrollo Socio Económico Local

El desarrollo local es una estrategia territorial competitiva basada en el pleno aprovechamiento del potencial de utilidad endógeno con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos. El desarrollo local tiene un carácter pluridimensional e integrado y supone la implementación de un proceso sistemático y sostenible a largo plazo de dinamización del territorio y la sociedad local, mediante la participación protagónica y responsable de los principales actores socioeconómicos y políticos locales.

La estrategia de desarrollo local se instrumentaliza a través de medidas de política de carácter multisectorial y sectorial, que actúan de manera sistemática sobre los factores de competitividad de cada territorio. Esto conduce a crear una red territorial especializada, bajo la forma de

cadenas de valor, que ofrece oportunidades a las pequeñas y medianas empresas para que nazcan y se desarrollen en forma sostenible, gracias a la interrelación con los demás actores que forman el sistema y a la implementación de una red organizada y optimizada de servicios.

Considere, por ejemplo, un área rural, cuyos principales recursos son la tierra y sus productos de fruta y hortaliza. Para desarrollar su producción y empleo, tiene que mejorar, en primera instancia, la productividad y la calidad de sus productos, crear un sector agro-industrial que transforme el producto primario y abrir nuevos mercados a nivel local, regional, y nacional.

Esto implica diferentes elementos complementarios como:

- La disponibilidad de equipos de trabajo, herramientas, y tecnologías que pueden ser producidas por nuevas pequeñas empresas y servicios de información; capaces de orientar los empresarios en la selección y la gestión de nuevas tecnologías y técnicas de trabajo.
- La disponibilidad de servicios para la comercialización como: transporte, empaque, acopio, servicios de intermediación, imprenta, seguros, control de calidad, servicios legales, entre otros.
- La disponibilidad de mano de obra calificada, que implica la capacitación profesional y la formación de escuelas adecuadas.
- La formación de empresas y cooperati-

vas competitivas en agricultura e industria, lo que implica un sistema integrado de servicios a la producción para ofrecer asistencia técnica, capacitación y crédito.

- Programas de *marketing*, capaces de promover los productos locales, la organización de ferias locales y la participación en ferias internacionales.

Todo esto lleva a constituir una cadena especializada, una cadena del valor territorial, alrededor de producciones simples que facilita la interrelación entre las empresas que participan en la cadena y les da sustentabilidad.

El agrupamiento así constituido podrá en una segunda fase generar nuevos subagrupamientos especializados. En el caso de la provincia de Cesena en Italia, la necesidad de los agricultores de conservar, transformar y transportar la fruta y la hortaliza, llevó a crear pequeñas empresas altamente especializadas. Estas empresas aprendieron a producir maquinaria sofisticada (tractores, refrigeradores, tecnología de transformación y conservación, entre otros) que abrió mercados en tales nichos a nivel mundial. Los nuevos mercados están relacionados con la cadena de origen, pero guardan su independencia. El papel de la universidad fue importante, pues ayudó en la investigación y la innovación, e incluso promovió la creación del reciente Parque Científico y Tecnológico, junto con los productores, la Cámara de Comercio y la administración local.

De acuerdo con M. Porter, “pensar en agrupamientos (*clusters*) sugiere también que es mejor establecer grupos de empresas involucradas en actividades que tienen enlace en un mismo lugar que dispersarlas entre muchas localidades. Localizar en un determinado espacio físico la investigación, los componentes de producción, las líneas productivas finales, los servicios a los clientes y el *marketing*, facilita la eficiencia interna del sistema en la búsqueda y el manejo conjunto de tecnología, informaciones, y servicios. Esto facilita también a los empresarios la búsqueda de nuevas ideas e innovaciones, gracias a la proximidad y el aprendizaje. El estar cerca, multiplicando las relaciones personales, los contactos cara-a-cara, reforzando el sentido de tener intereses comunes, y el estado de pertenencia-identidad local, hace que los agrupamientos locales (distritos u otro) se vuelvan extremadamente competitivos” (Porter, M.).

Los países pobres carecen de agrupamientos. Ellos compiten en el mercado mundial por el trabajo barato y las materias primas. Sin embargo, frente a las nuevas condiciones de la globalización y a las demandas de la población por un trabajo decente, este tipo de competitividad no va a funcionar por largo tiempo. La alternativa es justamente el desarrollo de economías locales y agrupamientos de empresas alrededor de cadenas productivas que valoricen el potencial endógeno.

El desarrollo territorial en condiciones de competencia se puede concebir

como un proceso de objetivos múltiples que, por su carácter y dinámica, demanda una adecuada planificación y gestión estratégica. Estos objetivos, que representan también insumos para definir los indicadores de gestión, son:

- Eficiencia en la asignación de recursos, para la competitividad territorial;
- Equidad en la distribución de la riqueza y el empleo, para la cohesión social; y
- Equilibrio del entorno ambiental, para la conservación del sistema productivo-territorial.

Como lo muestra la experiencia, la búsqueda sistemática del equilibrio dinámico de estos objetivos múltiples puede generar situaciones de conflicto entre las decisiones puramente empresariales, fuertemente influenciadas por el objetivo de la eficiencia; y las decisiones públicas, normalmente más preocupadas por la equidad social y territorial y por la preservación del entorno ambiental. Cabe destacar que las tendencias actuales en la gestión pública y privada apuntan a disminuir sustancialmente estas diferencias de enfoque tradicional, lo que favorece el logro de soluciones eficaces a las eventuales situaciones de conflicto.

El acercamiento desde el campo de la gestión pública se debe a la creciente preocupación por mejorar los niveles de eficiencia, en respuesta a las diversas crisis económicas y a las crecientes presiones,

fuertemente localizadas, de la demanda social y de la opinión pública. Por su lado, desde el campo de la gestión privada, el acercamiento se debe al avance de una nueva concepción de la dinámica empresarial, más orientada a alcanzar el éxito competitivo en un marco de satisfacción a largo plazo de las necesidades y expectativas de todos los partícipes sociales de las empresas.

En conclusión, una alianza **público-privada** es la mejor solución para enfrentar las problemáticas vinculadas con los objetivos mencionados. De hecho, las administraciones públicas, desde todos sus ámbitos, pueden influir sobre la ventaja competitiva de un sistema productivo-territorial, concretamente, en la medida que sus políticas afecten a los atributos determinantes de las condiciones del entorno competitivo, como son la innovación tecnológica, el funcionamiento de los mercados, el papel promotor y regulador de las instituciones y la cultura emprendedora.

Se pueden distinguir cinco planos de actuación coordinada a la hora de diseñar las medidas de política necesarias para un territorio concreto:

- **El entorno físico o «hardware» del desarrollo**

Pertenecen a este plano, por ejemplo, las actuaciones sobre las infraestructuras de soporte y acogida de la actividad empresarial (transporte, comunicaciones, recintos feriales, parques empresariales o tecnológicos, incubadoras de

empresas, centros de servicios a las empresas); además de las viviendas y los equipamientos sociales y las actuaciones de renovación urbana.

- **El «*know how*»<sup>4</sup> empresarial o «*software*» del desarrollo**

Las actuaciones en este ámbito están destinadas a facilitar la información y transmitir el nuevo “*know how*” del desarrollo, y en todo caso, a valorizar los recursos humanos y mejorar los procesos de gestión de las actividades locales.

- **La organización del proceso de dinamización u «*orgware*» del desarrollo**

Contiene todos los instrumentos e instituciones que permiten organizar el desarrollo local y regional. Comprende la organización del gobierno, las agencias territoriales y las demás unidades autónomas especiales y organizaciones sectoriales, que configuran el diseño organizativo del desarrollo local basado en la formación de sistemas de ciudades competitivas.

- **La financiación de las actuaciones prioritarias o «*finware*» del desarrollo**

Este plano de actuación hace referencia a los aspectos y mecanismos de financiación del desarrollo, como una parte importante de la eficacia de las políticas de promoción del desarrollo competitivo. Por ejemplo, la solución

de los problemas presupuestarios de las unidades locales de la organización del desarrollo o la financiación promocional del cambio estratégico y la innovación empresarial.

- **La preservación del entorno ambiental o «*ecoware*» del desarrollo**

Este eje de actuación considera las acciones encaminadas al crecimiento sostenible, lo que significa supeditar el crecimiento económico a una gestión eficaz del medio ambiente. Por ejemplo, las inversiones y acciones promocionales para controlar la contaminación, la gestión de los residuos urbanos, y en general, el mejoramiento de la calidad ambiental (Coturruelo Menta, 2001).

### 2.3. Los instrumentos de implementación

En los procesos de desarrollo económico local se requiere poner en marcha estructuras para hacer efectiva la realización de los objetivos, las estrategias y los programas compartidos por los interlocutores locales, permitiendo su traducción en proyectos específicos y propuestas empresariales. Esta función necesita la organización de recursos competentes que, unidos a otras organizaciones e instituciones territoriales, elaboren proyectos viables y compatibles con los objetivos deseados. En ausencia de dichas estructu-

<sup>4</sup> *Know-how* se refiere al “saber hacer” de una determinada actividad.

ras, la gestión de las redes y la coordinación local resulta difícil, corriendo el riesgo de ser desastrosa.

A continuación, se presenta un mapeo de las estructuras más difundidas en el mundo para la promoción del desarrollo territorial.

#### **Agencias para el empleo**

Son estructuras que facilitan el encuentro entre demanda y oferta de trabajo en un determinado territorio. En Europa son de dimensión regional, y en la mayoría de los casos, de carácter público. Entre sus funciones se encuentran: la recopilación de información sobre las necesidades de empleo de las empresas (oferta); llevar el record de la demanda de los desempleados en cuanto a su experiencia (*currículum*) e intereses; promover la capacitación de la gente para satisfacer la oferta de trabajo; y facilitar la aplicación de los reglamentos nacionales (incentivos para el empleo, formación-trabajo, estadías, entre otros).

#### **Iniciativas locales para el empleo**

Fueron promovidas por la Comisión Europea con el objeto de encontrar soluciones para el empleo en áreas desfavorecidas. Son iniciativas generalmente de escala pequeña: aldeas rurales y barrios urbanos. Se basan en la concertación de los actores locales para identificar oportunidades de trabajo y nuevas iniciativas empresariales en el área, y asimismo, capacitan su gente para las nuevas necesidades. La mayoría de

las iniciativas desarrolladas se encuentran en el sector turístico, la agricultura de pequeña escala, la artesanía típica, y los servicios a las personas y a las empresas.

#### **Centros de información para las empresas**

En general, son centros de dimensión municipal que brindan información sobre las oportunidades derivadas de reglas y leyes nacionales o iniciativas internacionales. Ellos proporcionan asistencia técnica para facilitar el aprovechamiento de estas oportunidades. Algunos de estos centros también brindan información sobre mercados. En Europa muchos de estos servicios están incluidos en las actividades de las Cámaras de Comercio.

#### **Centros de servicios a las empresas**

Se han desarrollado mucho en Italia. Generalmente son estructuras público-privadas que brindan asistencia técnica; consultoría; y servicios de comercialización, de acceso al crédito, de facilitación para el uso de medidas derivadas de leyes nacionales o regionales, de control de calidad, entre otros. Algunos de ellos son centros multi-servicio, pero en la mayoría de los casos italianos se trata de centros especializados que acompañan la actividad de los distritos industriales. Un modelo muy eficaz es el de Emilia Romagna, que tiene organizada una Agencia Regional (ERVET) dueña de centros locales de servicio en asocio con estructuras públicas y privadas del ámbito local (provincial y municipal).

En el transcurso de los años, la tendencia es dejar de lado estos centros dando sus propias cuotas a los actores locales, y dedicarse más a los servicios vinculados con la estrategia de promoción regional (*marketing* territorial, proyectos estratégicos, internacionalización, cooperación internacional, entre otros).

### **Pactos territoriales**

Los pactos territoriales son una iniciativa de la Unión Europea para facilitar la implementación de planes de desarrollo territorial en áreas desfavorecidas. Los pactos se efectúan entre los actores públicos y privados de un territorio (principalmente administraciones públicas, asociaciones empresariales y de trabajadores), quienes elaboran un plan e iniciativas para favorecer el empleo, la reconversión productiva de áreas en crisis, la especialización territorial, la innovación, entre otros. La Unión Europea financia las actividades hasta un límite y las organizaciones locales tienen que cofinanciar el plan. El pacto se implementa a través de un Comité o Foro de los actores locales. Los foros de concertación se han desarrollado también en los Estados Unidos y en Canadá, ya sea en grandes áreas metropolitanas o en pequeñas ciudades.

### **Agencias de desarrollo local**

La estructura más integrada que se ha establecido en el marco de las iniciati-

vas de desarrollo económico local es la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL). Una estructura de tal índole ayuda a crear una identidad y una visión de las iniciativas de desarrollo local, y a actuar como transmisor de comunicación entre socios y grupos de interés. Su principal característica es la estabilidad y la sostenibilidad, pues se requieren por lo menos cinco años para alcanzar resultados palpables, y como mínimo diez años para producir una transformación esencial. Esto resulta ventajoso si la estructura goza de un nivel de autonomía ante la presión política, pues en el largo plazo le brinda la oportunidad de desarrollar acciones estratégicas en lugar de estar obligada a responder a prioridades<sup>5</sup> de corto plazo. El secreto de su éxito reside en la relación entre las prioridades locales de producción y un servicio conjunto de crédito y asistencia técnica que permita, sobretudo a la población más desfavorecida, el acceso a la economía y al desarrollo empresarial de acuerdo con las prioridades identificadas.

En general, las ADEL ayudan a la elaboración de planes estratégicos para el desarrollo territorial, seleccionan las prioridades y crean un entorno favorable para la economía empresarial. Asimismo, proporcionan un sistema integrado de servicios destinados a las necesidades de la población que carece de recursos para crear nuevas empresas y reforzar las que ya exis-

<sup>5</sup> OECD-LEED, 2000. *Best practices in local economic development*.

ten. También organizan las competencias locales para utilizar mejor los recursos endógenos y aportar valor añadido a la economía local. Finalmente, refuerzan el tejido empresarial local y las organizaciones de los trabajadores, el movimiento cooperativo y la sociedad civil con el fin de aprovechar las oportunidades económicas.

### **Incubadoras empresariales**

Se refieren a un sistema donde las empresas recientemente establecidas comparten un lugar físico, con oficinas y/o talleres individuales para los empresarios y espacios comunes para servicios compartidos tales como: servicios de secretaría, salas de reuniones y acceso a computadoras y equipos. La base del sistema de una incubadora empresarial es la disponibilidad de servicios de tutoría; la capacitación técnica, financiera y de diseño; y la administración de apoyo.

### ***Business Innovation Centers (BIC)*<sup>6</sup>**

Utilizan el mismo concepto de las incubadoras con dos diferencias principales:

- Promueven empresas que introducen innovación en el área; y
- Pueden incluir o no el espacio físico para “incubar” a las empresas.

Algunas incubadoras se encuentran en el ámbito de una universidad.

La incubadora de Base Tecnológica (IBT) es definida como una infraestructura adecuada para la creación de nuevas empresas de base tecnológica (EBTs) que provee una variedad de servicios para apoyar su puesta en marcha uniendo capacidad emprendedora, I+D<sup>7</sup>, comercialización de tecnología y capital. Sus principales funciones son: transformar los avances científicos y tecnológicos en éxitos industriales y comerciales, promoviendo su crecimiento duradero a través del incremento de los conocimientos y los cambios tecnológicos; incrementar la credibilidad y la presencia de las EBTs en el mercado; generar un espacio de contacto entre ciencia, tecnología y producción; y disminuir los costos de mantenimiento y de servicios de sus infraestructuras.

### **Centros de enlace universidad – empresa**

Favorecen la prestación de servicios por parte de las Universidades para las necesidades del territorio, así como capacitación, consultoría, e investigación socio-productiva.

Ayudan a los empresarios a acceder y utilizar nuevos insumos, equipos, o procesos de producción que puedan aumentar su eficiencia, escala de operación y ganancias. Generalmente, están promovidos a través de la asociación entre las universidades o centros de investigación

<sup>6</sup> Centros para la innovación de negocios

<sup>7</sup> Investigación y desarrollo.

tecnológica y las asociaciones empresariales. A veces están promovidos por la administración pública, que también participa en su gestión.

Pueden operar en diferentes niveles:

- Como centros de información sobre nuevas tecnologías;
- Como centros que incluyen, además de la información, la asistencia en el proceso de transferencia y adaptación de la tecnología para las empresas locales; y
- Como centros que estimulan la innovación (productos o procesos) desde el desarrollo de actividades de investigación hasta la expedición de patentes, facilitando el encuentro entre la capacidad/competencia de investigación de los centros universitarios y las necesidades de las empresas locales.

#### **Parques científicos y tecnológicos (PCT)**

Por lo general, incluyen las funciones de los centros de transferencia, del enlace universidad – empresa, y de los BIC. Hay diferentes modelos de PCT, algunos incluyen espacios físicos (generalmente muy agradables) para atraer las inversiones de empresas de alta tecnología, y otros tienen la función de prestar servicios inteligentes.

Para la Asociación Internacional de Parques Tecnológicos (International Association of Science Parks - IASP) un parque tecnológico es una organización gestionada por profesionales especializa-

dos, cuyo objetivo fundamental es incrementar la riqueza de su comunidad promoviendo la cultura de la innovación y la competitividad de las empresas e instituciones generadoras de saber instaladas en el parque o asociadas a él. Para tal fin, un parque tecnológico estimula y gestiona el flujo de conocimiento y tecnología entre las universidades, instituciones de investigación, empresas y mercados; impulsa la creación y el crecimiento de empresas innovadoras mediante mecanismos de incubación y de generación centrífuga (*spin-off*) y proporciona otros servicios de valor añadido, así como espacios e instalaciones de gran calidad.

#### **2.4. Elementos de política para el desarrollo económico local (DEL)**

Para terminar, se podrían mencionar algunos elementos para el uso de legisladores y operadores del DEL que atañen a: el marco regulador, el fomento, los indicadores, los instrumentos, la internacionalización y la educación.

##### **Marco regulador**

La descentralización del presupuesto público es la base de una política para el desarrollo local, sin embargo, implica una serie de cuestiones sobre la relación entre el nivel nacional y el nivel local. Los legisladores deben estar comprometidos en garantizar que la descentralización no tienda hacia injusticias inaceptables entre decisiones políticas en regiones distintas,

especialmente entre las que tienen presupuestos fuertes y las demás. También necesitan asegurar que los enfoques de desarrollo local estén suficientemente coordinados entre sí y con otros niveles de la jerarquía territorial. Una tercera cuestión se refiere, por una parte, a la necesidad de alcanzar un equilibrio entre permitir autonomía suficiente a organismos de desarrollo local para acceder y responder a las necesidades locales, y por otra, lograr una responsabilidad nítida para los fondos públicos y una capacidad de respuesta para abarcar las prioridades nacionales y regionales<sup>8</sup>.

El marco regulador comprende una legislación como la siguiente:

- **Un proyecto de ley que establezca foros locales para programas locales estratégicos y estructuras o Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL)** Las legislaciones británica, portuguesa, alemana y de la región Campania en Angola podrían servir de referencia. Los foros, compuestos por interlocutores públicos y privados, se establecen en el nivel local con la misión de identificar a mediano y largo plazo las estrategias para el desarrollo económico, el potencial económico y la manera de aprovecharlo de la forma más ventajosa y competitiva, y dar el enfoque correcto a las políticas de género. Las Agencias de Desarrollo Económico Local, tales como las fomentadas por la OIT, PNUD, UNOPS y la Cooperación Italiana, aludidas en capítulos anteriores, podrían servir como referencia para establecer estructuras de desarrollo local. Los indicadores nacionales deben construirse en este ámbito (objetivos generales, categoría de beneficiarios, clase de miembros, marco de organización, indicaciones de gestión general, proceso para su creación), mientras que el foro local debe permitir la identificación de objetivos específicos, modalidades de funcionamiento, la carta organizativa y las reglas de financiación.
- **Un proyecto de ley que permita a las administraciones locales decidir cómo emplear los recursos nacionales destinados a iniciativas y cuestiones de desarrollo económico local** En este caso, se podrían tener en cuenta las iniciativas europeas de delegación de poderes, ya sea permitiendo a las administraciones locales destinar directamente tasas locales para iniciativas de desarrollo económico, o transfiriendo recursos desde el presupuesto nacional. Las administraciones locales deben decidir autónomamente las políticas o prioridades sectoriales, la categoría de beneficiarios y empresas que apoyan, los servicios empresariales y la infraestructura económica. Asimismo, se deben identificar los indicadores nacionales

<sup>8</sup> OCDE/LEED, 2000. *Best practices in local economic development*.

para medir la efectividad de las iniciativas locales en relación con los objetivos establecidos, y por lo tanto, destinar anualmente los recursos solicitados. De igual forma, se deben tener en cuenta mecanismos de compensación con el fin de apoyar a las regiones más débiles.

■ **Reglamentos para establecer fondos de garantía específicos que faciliten el acceso a crédito a la población desfavorecida**

Para guiar políticas nacionales en este aspecto, se podrían tener en cuenta los fondos de garantía destinados por la OIT en apoyo a las iniciativas DEL y la experiencia francesa o italiana de fondos mutuos o de solidaridad. En general, los fondos nacionales destinados a políticas contra la pobreza, inversiones sociales, incentivos para crear nuevas empresas, o los concedidos por programas de cooperación internacional, podrían retornar para crear un fondo de garantía nacional depositado en un banco determinado. Este fondo podría ser administrado por las ADEL o las estructuras locales con el objetivo de apoyar la creación o el fortalecimiento de pequeñas empresas, en especial en beneficio de aquellos hombres y mujeres que tienen dificultad para acceder al sistema habitual de créditos, y para garantizar justicia e igualdad de oportunidades. También se podrían establecer estímulos e incentivos para constituir fondos mutuos o de solidaridad mediante la re-

ducción de las tasas o a través de mecanismos subsidiarios.

■ **Una política que favorezca la coordinación de los diversos ministerios nacionales que destinen recursos a iniciativas locales para impedir dobles misiones y armonizar el uso de los fondos**

Los ministerios de finanzas, de economía, de trabajo, de industria, de los poderes locales, de agricultura, de turismo, de energía y educación, influyen y financian las iniciativas y oportunidades económicas. Por ello, se deben dar instrucciones para descentralizar departamentos o representantes a nivel local para participar en foros y en estructuras de desarrollo local con el objetivo de coordinar sus políticas. Se deberá tener en cuenta la contribución local a las instancias nacionales como referencia para la elaboración de planes y presupuestos nacionales.

**Fomento**

Los gobiernos nacionales podrían actuar como catalizadores y mediadores patrocinando diversas iniciativas para el desarrollo económico local, descentralizando la información, alentando e incitando el desarrollo de iniciativas locales sistemáticas, y controlando y equilibrando las distintas iniciativas locales.

Por lo tanto, se deben aplicar iniciativas nacionales tales como:

- La designación de un responsable para el desarrollo de las iniciativas DEL (Departamentos DEL), que difunda la información necesaria sobre el marco regulador y las experiencias mundiales a través de diversos sistemas de comunicación (folletos explicativos, boletines, sitios Internet).
- El fomento de redes de ADEL con el propósito de facilitar el intercambio de experiencias y lograr economías de escala.

Las diferentes ADEL establecidas en el nivel local se deben comunicar a través de una instancia específica, cuyo cometido consiste en permitir intercambios de experiencias y proporcionar servicios internacionales comunes especiales (*marketing*, fomento, aumento de fondos y vínculos operativos internacionales). Dicha instancia debe apoyarse en cada ADEL de la red. Las experiencias de Canadá, América Central y Europa podrían tenerse en cuenta.

#### **Seguimiento e indicadores**

Los gobiernos nacionales y regionales, junto con los interlocutores públicos y privados, deben establecer un comité de seguimiento de las iniciativas DEL para crear un sólo mecanismo de evaluación y de comparación que sirva como base de apoyos nacionales posteriores. La activi-

dad de seguimiento debe referirse a la sostenibilidad, el impacto, la eficiencia y la eficacia<sup>9</sup>. Por último, se debe exigir a las DEL tanto un equilibrio social como un equilibrio financiero.

#### **Sostenibilidad**

Se refiere a la duración en el largo plazo de las actividades DEL. Los indicadores principales aluden al funcionamiento del capital social, las diversas fuentes de financiación, las tendencias en el producto bruto conseguido, las tendencias en la creación de empleo (de calidad y cantidad), la competitividad de las empresas, los mecanismos de protección del medio ambiente, la cooperación económica; a la igualdad de género, la eficacia de los mecanismos de integración social y la influencia sobre iniciativas y políticas nacionales.

#### **Impacto**

Se refiere a los efectos de las iniciativas DEL sobre la población local. Los indicadores principales aluden a los cambios de comportamiento de los interlocutores locales sobre el control de las acciones; la creación de nuevas empresas y nuevos servicios empresariales (de calidad y cantidad); la creación de empleos (de calidad y cantidad); las repercusiones sobre cuestiones de género; el impacto social (inserción); el flujo financiero generado; la realización de proyectos e infraestructu-

<sup>9</sup> Véase OIT, UNOPS, EURADA, COOPERACION ITALIANA, *Local Economic Development Agencies*, y Barreiro, *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*, en: [www.redel.cl/documentos](http://www.redel.cl/documentos).

ras de desarrollo; la tasa de exportación; y la producción de nuevas ideas, tecnologías, métodos y buenas prácticas.

### **Eficacia**

Se refiere a la consecución de los objetivos comparado con lo que se había previsto. Los indicadores principales aluden al aumento de la capacidad de los actores locales para trabajar en cooperación y lograr resultados; a la calidad de respuesta para satisfacer las necesidades de la población; y a la diferencia entre lo previsto y lo conseguido.

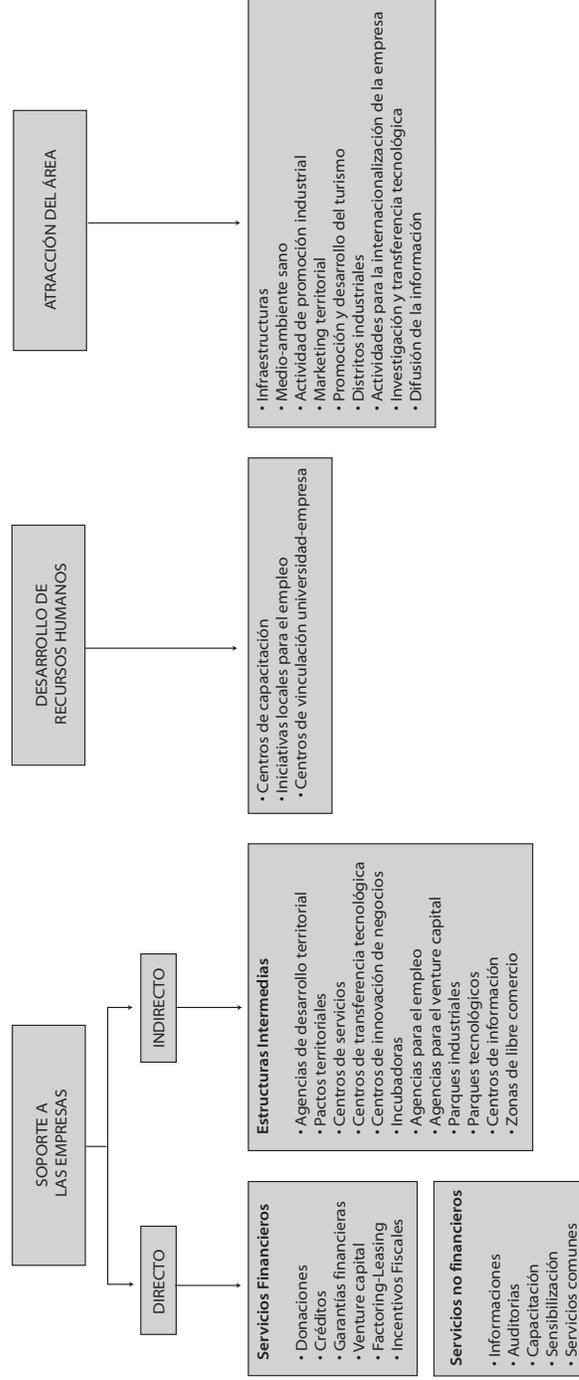
### **Eficiencia**

Se refiere a la evaluación sobre el empleo de los recursos en relación con los resultados alcanzados. Los principales indicadores aluden a un sistema de gestión capaz de calcular el coste para cada resultado en comparación con la situación de partida.

## **BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

- Albuquerque F., 1999. *Desarrollo Económico Local en América Latina*, Mujica Ed.
- Barreiro, *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*, en: [www.redel.cl/documentos](http://www.redel.cl/documentos).
- BID, *Best practices on LED in Latin America*.
- Boisier S., 2001. *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*, Sevilla.
- Camagni, Roberto, 2002. *Aprendizaje colectivo y competitividad territorial*, F. Angeli, Italia.
- Canzanelli G., 2001. *Local economic development, human development, and decent work*, OIT/Universitas.
- Maillat D., 1999. *Regional Productive Systems and Innovative Milieux*, OECD.
- OECD-LEED, 2000. *Best practices in local economic development*.
- Rodríguez-Posé, Andrés, 1994. *Socioeconomic restructuring and regional change: rethinking growth in the European Community*, Economic Geography.
- Rodríguez-Posé, Andrés, 2001. Intervención en el taller de trabajo de Universitas-Led sobre Desarrollo Económico Local, Ginebra 22-23 de octubre de 2001.
- Undp/Unops/OIT/Cooperación Italiana, 2000. *Las Agencias de desarrollo económico local*, Roma.
- Unión Europea, 2000. *Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER*, Bruselas.
- Vásquez-Barquero A; Garofoli G., 1995. *Desarrollo Económico Local en Europa*, Madrid.

SERVICIOS ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO LOCAL



Elaboración de Giancarlo Canzanelli de "Eurada: Creation, Development and management of Regional Development Agencies", Bruselas, 1995

