

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Gabriel Aghón
Francisco Alburquerque
Patricia Cortés

CEPAL / GTZ

Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo

Director del Proyecto

Gabriel Aghón

Compiladores

Francisco Albuquerque

Patricia Cortés

Colaboradores

Francisco Albuquerque

Maricela Benavides

Osvaldo Bernales

Luis Cáceres

Patricia Cortés

Pablo Costamagna

María Claudia D'Annunzio

Rui de Britto Alvares Affonso

Marcia de Paula Leite

Franklin Dias Coelho

Jair do Amaral Filho

Nohelia Figueroa

Carlos Londoño

Alberto Maldonado

Gustavo Manríquez

Guillermo Marianacci

Carlos Muñoz

Roberto Prieto

Clemente Ruíz Durán

Jorge Salinas

César Vargas

Antonio Vázquez Barquero

Christian von Haldenwang

Javier Zubieta

Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización
CEPAL/GTZ

Santiago de Chile, 2001

LC/L.1549
Agosto de 2001

La publicación de este libro se enmarca en las actividades del proyecto “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, que ejecuta CEPAL en coordinación con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, GTZ) de la República de Alemania, cuyo director fue el señor Gabriel Aghón. Los compiladores de este libro son Francisco Alburquerque y Patricia Cortés. Los demás colaboradores son autoridades intelectuales en el tema del desarrollo económico local y la descentralización y buena parte de ellos actuaron como consultores durante el desarrollo del proyecto.

Diseño de portada: Gilabert y Domeyko

PRÓLOGO

El presente libro es fruto del proyecto “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, iniciado en 1998 por Gabriel Aghón, en la División de Desarrollo Económico de la CEPAL con el apoyo de la República Federal de Alemania, a través de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). El objetivo principal del proyecto fue analizar las potencialidades que ofrece el número cada vez mayor de instituciones descentralizadas para que los gobiernos locales promuevan actividades de desarrollo económico local.

Este estudio partió del reconocimiento de que, en el marco de los procesos de descentralización, los avances logrados en el cumplimiento de las metas de eficiencia y equidad no han sido del todo satisfactorios. El desarrollo económico de los distintos países sigue siendo territorialmente concentrado e inequitativo, razón por la cual no ha sido posible aprovechar el potencial productivo de los distintos territorios, lo que a su vez constituye una de las causas de aumento de la pobreza.

Por consiguiente, el análisis del papel que tienen las localidades en la promoción del desarrollo económico dentro de un contexto de gestión descentralizada está en la agenda de los temas emergentes para los países de la región. Frente a esta problemática, se realizó un importante esfuerzo de sistematización, análisis y difusión de diferentes casos de desarrollo económico local en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México y Perú); además se recogieron los ejemplos europeos de España, Italia y una contribución de Alemania.

Lamentablemente, el proyecto sufrió una pérdida irreparable. El pasado 13 de julio del año 2000, nuestro querido amigo Gabriel Aghón partió de entre nosotros. Ante este hecho, la CEPAL ha querido brindar un sentido homenaje a su memoria, recogiendo en la presente publicación los principales resultados de su gestión como director del proyecto CEPAL/GTZ de desarrollo económico local y descentralización en América Latina.

Gabriel Aghón fue un reconocido economista colombiano egresado de la Universidad de Los Andes (Colombia), y que cursó estudios de especialización en la misma institución. En Colombia desempeñó varios cargos, incluidos los de Jefe de la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano del Departamento Nacional de Planeación (1982-1988), asesor en materia de política de asentamientos humanos y pobreza de la Consejería de Desarrollo Social de la Presidencia de la República (1989-1990) y secretario técnico de la Misión para la Descentralización y las Finanzas Territoriales, instancia adscrita a la Presidencia de la República (1991-1992). Como académico, desempeñó el cargo de Director Adjunto del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia (1990-1992).

Desde 1992 hasta su último día, Gabriel trabajó en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, como director de los proyectos CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal y de Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. En el marco de estos proyectos, Gabriel realizó importantes estudios nacionales sobre el avance de los procesos de descentralización en 12 países de la región, esencialmente desde la perspectiva de las finanzas públicas, los asentamientos humanos y la gestión urbana; asimismo, coordinó la realización y publicación de 40 estudios de la serie de Política Fiscal de la CEPAL y 30 de la serie de Descentralización y Desarrollo Económico Local. Además, colaboró en la evaluación de los procesos de descentralización en países de la región y en diferentes proyectos GTZ. El principal resultado de su gestión fueron los libros *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos* en 1996 y *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, 1997, ambos publicados por la CEPAL. Su último y muy exitoso trabajo fue la dirección del primer Curso Internacional sobre descentralización fiscal en América Latina, impartido por la CEPAL/ILPES del 5 al 16 de junio del año 2000.

Gabriel Aghón nos legó un extenso trabajo académico sobre los temas de descentralización fiscal y desarrollo económico local en América Latina, pero además ejerció una gran influencia en la formulación y evaluación de las políticas referentes en los países a los que asesoró. El amigo y compañero de trabajo nos impresionó por su solidaridad, su valor, su calidez humana y respeto por todos con quienes se vinculó. Como Secretario Ejecutivo de la CEPAL, me honra presentar este libro con el que esperamos responder a las expectativas académicas y profesionales que Gabriel tenía sobre la conclusión de este proyecto.

Finalmente, deseo agradecer al señor Francisco Alburquerque quien, además de realizar el análisis comparado con que se cierra el presente texto, asumió, conjuntamente con Patricia Cortés, la importante tarea de edición general del libro. En la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), al señor Ricardo Gómez y a todos sus colaboradores. En la CEPAL, a Barbara Stallings, Directora de la División de Desarrollo Económico; a Dietrich von Graevenitz, Jefe de la Unidad de Gerencia de Proyectos y a Sofía Astete, Oficial de Programa, por su permanente apoyo en la ejecución del proyecto de Desarrollo Económico Local y Descentralización. Agradezco a Patricia Cortés por su trabajo en las diferentes actividades del Proyecto CEPAL/GTZ y a Rudolf Buitelaar por su constante apoyo. En el trabajo logístico, a la secretaria del proyecto, Ximena Sánchez. En la corrección de estilo al editor, Rafael Hernández, y al equipo de la División de Documentos y Publicaciones, por su colaboración, que ha hecho posible la presente publicación. Finalmente, es mi deseo hacer un reconocimiento especial a los consultores y autores de los distintos artículos por el gran profesionalismo demostrado en la labor realizada.

José Antonio Ocampo
Secretario Ejecutivo, CEPAL

INTRODUCCIÓN

La visión tradicional sobre el desarrollo económico ha hecho siempre hincapié en la atracción y disponibilidad de recursos financieros. Si bien ello es importante, hay que insistir en que no es suficiente para garantizar el desarrollo económico. La orientación de los recursos financieros hacia la inversión productiva depende de otros factores básicos y, fundamentalmente, de la capacidad de introducir innovaciones en el tejido productivo y empresarial. Dentro de las innovaciones hay que incluir las innovaciones tecnológicas, las innovaciones en métodos de gestión y las innovaciones sociales e institucionales. Entre las primeras figuran las innovaciones de producto (nuevos materiales, nuevos productos, mejora y diversificación de productos) y las de proceso (nuevos equipos, nuevas instalaciones, mejora en la línea de producción). Las innovaciones en métodos de gestión se refieren a mejoras en la organización de la producción o en los procesos de trabajo; y las innovaciones sociales e institucionales se refieren, entre otros aspectos, al establecimiento de redes, la formación de capital social, la cooperación empresarial y la concertación entre el sector público y el privado.

También hay que insistir en que la introducción de innovaciones no es únicamente resultado de la investigación y el desarrollo tecnológico realizados en las grandes empresas, dado que ello no depende del tamaño de las empresas ni es tampoco sólo una cuestión empresarial en sentido estricto, pues también es posible introducir innovaciones en los sistemas o agrupamientos locales de pequeñas empresas y, en todo caso, se requieren adaptaciones sociales e institucionales que las favorezcan en cada una de sus localizaciones territoriales. Desde hace ya algún tiempo, el denominado enfoque interactivo de la innovación ha insistido en que ésta no depende tan sólo de los recursos financieros destinados a la investigación en ciencia y tecnología básicas. Asimismo, el incremento de las actividades de investigación y desarrollo no es suficiente para asegurar la introducción de innovaciones, ya que para ello es necesario que los agentes productivos adopten y utilicen los resultados de la investigación y desarrollo en los diferentes procesos de producción. Como es sabido, esto ha dado origen a una rica discusión sobre la importancia de incorporar la dimensión territorial en los diferentes sistemas de innovación, a fin de conseguir mejores resultados y mayor eficiencia.

Por otra parte, en la visión tradicional del desarrollo aún predomina una aproximación agregada, la cual utiliza indicadores promedio que muchas veces ocultan la heterogeneidad existente y no ayudan a mostrar los diferentes problemas. De igual manera, tampoco resulta suficiente un análisis sectorial, ya que toda actividad productiva combina insumos procedentes de diferentes sectores y es, por consiguiente, una actividad multisectorial. Finalmente, cuando en la visión tradicional del desarrollo se plantea la cuestión territorial o regional, ello se hace, en lo esencial, desde una perspectiva redistributiva o asistencial, y no a partir de la diferenciación estructural ni de la identificación de los recursos y potencialidades

existentes en cada sistema productivo territorial. Todos estos planteamientos, presentes aún en gran medida en América Latina y el Caribe, están hoy, sin embargo, fuertemente cuestionados.

La visión sobre el desarrollo económico local incorpora aproximaciones diferentes y enfoques que, aun sin existir plena coincidencia entre los distintos autores, suelen de todos modos confluir en la búsqueda de una concepción más integral y contextualizada de los problemas reales del desarrollo en cada territorio. En este libro puede advertirse cómo los autores abordan el asunto desde ángulos diferentes, mostrando con ello la situación actual de esta nueva visión, que trata de integrar las relaciones que se dan entre desarrollo económico y territorio.

La visión del desarrollo económico local se ha sumado a la reflexión sobre desarrollo económico en general que ha tenido lugar en las últimas décadas, a partir de diversas aportaciones que, en lo esencial, destacan cuatro grandes ámbitos de análisis, a saber: i) el capital natural, cultural y patrimonial, esto es, la valorización cada vez mayor del medio ambiente y los recursos naturales, culturales y patrimoniales; ii) el capital social, es decir, la importancia del fortalecimiento institucional y social así como la revitalización de la sociedad civil y el fomento de la participación de las comunidades locales; iii) el capital humano, mediante la mejora del acceso a la educación, nutrición y salud, así como el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad y la capacitación de los recursos humanos según las necesidades de innovación de cada sistema productivo territorial; y iv) las dimensiones microeconómica y territorial del capital económico, lo cual incluye, entre otros aspectos básicos, las infraestructuras facilitadoras del desarrollo, los servicios de apoyo a la producción (esto es, los servicios financieros y los servicios reales a las empresas) y el fomento territorial de la innovación productiva y empresarial.

La riqueza y complejidad de esta perspectiva obligan a definir, aunque sea tentativamente, el concepto de desarrollo económico local. En mi opinión, se trata de un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio. Para ello se requiere una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general (y en especial las que corresponden a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas), para utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio.

Es importante señalar que el desarrollo económico local no se limita al mejor aprovechamiento de la dotación de recursos endógenos. Algunas experiencias de desarrollo local se basan también en la capacidad para aprovechar las

oportunidades del contexto exterior, ya sea la proximidad a áreas de dinamismo externo o la presencia de grandes empresas en el territorio. Lo importante es construir una estrategia local de desarrollo con capacidad para “endogeneizar” los efectos favorables derivados de la existencia de redes de subcontratación de proveedores locales, así como de nuevos emprendimientos productivos o de empleo relacionados con esas actividades dinámicas.

Igualmente, la visión del desarrollo económico local da prioridad a las microempresas y pequeñas empresas, a causa de la alta proporción que representan dentro de las empresas latinoamericanas, su presencia territorial dispersa en el interior de los países y su importancia para el empleo y la generación de renta, todo lo cual permite elaborar una política de innovación productiva y empresarial coherente con los objetivos de equidad social desde una perspectiva no exclusivamente asistencial.

Las microempresas y las pequeñas empresas no tienen siempre una visión clara de los datos de orden estratégico, y menos aún la tienen cuando se trata de estrategias basadas en la utilización de nuevas tecnologías, introducción de exigencias de calidad, diferenciación productiva y establecimiento de redes de cooperación empresarial para enfrentar en mejores condiciones las mayores exigencias de competitividad de los mercados. Por ello, la existencia de información empresarial, tecnológica y de mercados accesible territorialmente a este colectivo de empresas es vital para mejorar su eficiencia productiva y su competitividad. Se trata del colectivo más numeroso pero más frágil del tejido empresarial latinoamericano, que por sí solo no puede identificar ni enfrentar las dificultades de la actual fase de cambio estructural y las mayores exigencias de competitividad de los mercados, ya que no hay una política coherente de construcción territorial de la oferta de servicios para la producción.

La política de desarrollo económico local insiste en que hay que identificar a las microempresas y pequeñas y medianas empresas no solo por medio de catastros o censos de empresas, sino en sus eslabonamientos productivos y en su correspondiente territorio, ya que no compiten aisladas sino dentro de esos encadenamientos y de su localización o entorno territorial. Sólo incorporando estos aspectos pueden visualizarse los problemas concretos relativos a la innovación tecnológica y empresarial, y definirse la calificación de recursos humanos que es necesaria para adecuar la oferta de instrumentos de fomento productivo e innovación existentes, así como los recursos e instrumentos de capacitación, a la demanda de innovación subyacente en los diferentes sistemas productivos locales.

Entre los principales problemas de las microempresas y pequeñas empresas de América Latina cabe señalar la escasa información empresarial, el bajo nivel de capacitación empresarial y tecnológica, la dificultad de acceder al financiamiento de mediano y largo plazo, la escasa calificación de los recursos humanos, la baja tasa de innovación tecnológica, la escasa calidad y diferenciación del producto, las dificultades en la comercialización, la escasa presencia y tradición exportadoras, el

bajo grado de asociacionismo y cooperación empresarial, la informalidad y la reducida sensibilidad ambiental. Pero también hay problemas desde el lado de la oferta de los instrumentos de fomento productivo, entre los cuales cabe citar la dispersión, la duplicación, la ineficiencia, la generación descoordinada y la falta de una visión integrada que caracteriza a muchos de estos instrumentos, la dificultad de acceder a ellos desde los diferentes territorios, sus problemas de funcionamiento, su complejidad y burocratismo, el sesgo habitual hacia las empresas medianas y grandes vinculadas a la exportación, el enfoque centralista y sectorial predominante, la falta de un sistema territorial de información para el desarrollo productivo, la visión asistencial hacia las microempresas y pequeñas empresas, la ausencia de evaluación de políticas y la falta de actuaciones sustantivas para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales como actores de primer orden en el fomento productivo territorial.

Así pues, es mucho lo que se puede hacer para construir territorialmente los mercados estratégicos de factores y servicios de apoyo a la producción de las microempresas y pequeñas y medianas empresas de la región. Ello requiere, como muestra la experiencia de los países más desarrollados, una actitud proactiva de los gobiernos y entidades públicas locales en apoyo del fomento productivo y la innovación de estas empresas desde un enfoque territorial. Un Estado proactivo y animador exige más competencias y recursos en los ámbitos territoriales, lo cual concede a la descentralización un papel trascendental como herramienta facilitadora del desarrollo económico local.

Para ello es necesario también fortalecer las asociaciones empresariales de este nivel y, además, coordinar la actuación de los diferentes organismos de fomento productivo, innovación tecnológica y empresarial y capacitación de recursos humanos, avanzando de ese modo en la adecuación territorial de su trabajo. Pero el fomento productivo y la innovación empresarial no son sólo tareas del sector público. La función principal de las autoridades públicas, desde los diferentes niveles territoriales del gobierno, es la de ser catalizadores y animadores de los acuerdos de cooperación público-privada para el desarrollo local. Su actuación debe ser concertada con los principales agentes privados locales, como empresarios, campesinos, productores, comerciantes, asociaciones de trabajadores, universidades regionales, centros de investigación y de extensión de conocimientos técnicos, organizaciones no gubernamentales (ONG).

En suma, el desarrollo económico local apunta, como objetivo final, al logro de una mayor eficacia y eficiencia de la política de desarrollo económico y social, con la implantación territorial de los instrumentos de fomento y su adaptación a las demandas de innovación de los diferentes territorios y sistemas productivos locales. Se trata de actuar de forma más consistente en la generación de empleo y renta en los diferentes municipios, provincias y regiones de cada país, enfrentando la pobreza y el desempleo de un modo no únicamente asistencial.

Con todo, desarrollo local no es equivalente a desarrollo municipal. El conjunto de actividades de una cadena productiva o de un sistema productivo local no se detiene en las fronteras político-administrativas del municipio. De ahí la necesidad de identificar los diferentes sistemas productivos territoriales, a fin de promover la cooperación de los municipios y actores involucrados en cada caso, lo cual exige organizar sistemas territoriales de información, así como dotarse de la necesaria flexibilidad institucional y de instrumentos de geometría variable según las características de cada ámbito productivo territorial.

Por eso no basta con aplicar políticas genéricas de apoyo a las microempresas y pequeñas y medianas empresas, basadas en una visión de la empresa aislada, ya que se requiere una definición territorial de la política de innovación y desarrollo productivo y empresarial, que contemple las unidades productivas en sus correspondientes complejos empresariales (*clusters*) y territoriales. El diferente perfil productivo de los distintos territorios de un país, y la complejidad y variedad de las actuaciones de innovación productiva, desarrollo empresarial y calificación de los recursos humanos obligan, pues, a un diseño flexible que debe buscar la cooperación entre el sector público y el privado en los diferentes ámbitos territoriales. Junto con esta flexibilidad para enfocar desde un ángulo territorial los problemas de la innovación tecnológica y del mercado de trabajo, se requiere igualmente un fortalecimiento y coordinación institucional de las reparticiones públicas correspondientes, a fin de que desempeñen su trascendental papel como animadores de la construcción de entornos territoriales innovadores, conjuntamente con el sector privado y la sociedad civil local.

Creo que hay dos grandes diferencias entre los países desarrollados y los de América Latina en lo concerniente al diseño de las políticas de fomento productivo e innovación empresarial y al enfoque dado a la descentralización. En los primeros, el diseño de las políticas de fomento productivo e innovación empresarial incorpora un enfoque de competitividad sistémica territorial, en lugar del anterior enfoque orientado hacia las empresas. Por otra parte, la descentralización política y el fortalecimiento de los gobiernos locales son considerados herramientas fundamentales para otorgar a éstos nuevos roles como animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fomento del desarrollo económico local. La nueva ingeniería de fomento de la competitividad sistémica territorial por medio del desarrollo económico local debe, pues, entender la necesidad de levantar estas infraestructuras institucionales y sociales en cada ámbito territorial, lo cual en América Latina no es atendido aún de forma adecuada ni por los denominados fondos de inversión social (que tienen una perspectiva básicamente asistencial), ni por los planteamientos centralistas, verticales y sectoriales de la política económica convencional.

En consecuencia, el desarrollo económico local trata de subrayar la importancia de las dimensiones microeconómica, mesoeconómica y territorial del desarrollo, complementando así la orientación mayoritaria hacia las exigencias de tipo macroeconómico y del ajuste externo, las cuales, como sabemos, son condición

necesaria pero no suficiente del desarrollo económico. Por tal motivo, se subraya aquí que ciertos aspectos decisivos del desarrollo económico, como son la introducción de innovaciones productivas y la calificación apropiada de los recursos humanos, sólo pueden encararse eficazmente desde una perspectiva territorial. La introducción de innovaciones productivas no es una cuestión genérica, ya que obliga a realizar las necesarias interfaces entre usuarios y poseedores de conocimientos, en cada caso y en cada territorio. Igualmente, la calificación de los recursos humanos debe orientarse por la demanda de innovación existente en cada ámbito o sistema productivo local. Todo ello requiere una presencia mucho más activa y estratégica de los gobiernos locales en su tarea de construir y animar los espacios de concertación público-privada para el desarrollo económico territorial.

En definitiva, lo que la visión del desarrollo económico local postula es que para atender adecuadamente y a largo plazo los desafíos de la mayor competitividad en los mercados derivada de la apertura externa y la globalización creciente de las economías, hay que asegurar la introducción de innovaciones (tecnológicas, de gestión, sociales e institucionales) en los sistemas productivos locales. De este modo, la visión del desarrollo local considera que la agenda del ajuste estructural debe conceder mayor importancia a las políticas de nivel microeconómico definidas territorialmente, así como a las adaptaciones a nivel mesoeconómico para el desarrollo institucional y la creación de capacidad de intermediación, que aseguren la introducción de las innovaciones en la base productiva y el tejido empresarial de cada ámbito territorial.

La visión del desarrollo económico local se orienta, por tanto, hacia la superación de algunas de las causas últimas de la desarticulación y heterogeneidad estructural de los países de la región. En las últimas décadas se han hecho avances sustantivos en la inserción de las economías de la región en el contexto internacional, tratando al mismo tiempo de introducir mayor tensión competitiva en el tejido empresarial. Sin embargo, no es posible seguir aceptando la suposición de que la inserción de algunas actividades productivas en las cadenas dinámicas internacionales garantiza la suficiente difusión de las innovaciones productivas en la totalidad del tejido de empresas existente en los diferentes territorios de cada país. En realidad, los eslabonamientos productivos entre esas cadenas internacionales y el tejido mayoritario de las microempresas y pequeñas empresas suelen ser reducidos, y limitados, por tanto, los efectos de creación de empleo calificado y la difusión de innovaciones tecnológicas y de gestión, para no hablar de las necesarias innovaciones sociales e institucionales, las cuales no pueden importarse, ya que hay que construirlas territorialmente.

Finalmente, es importante señalar que la visión del desarrollo económico local no se presenta como una alternativa a la estrategia de desarrollo predominante, pues no cuestiona la importancia de sustentar una política macroeconómica estable, con señales claras para los actores socioeconómicos y un adecuado funcionamiento de los mercados. Pero tal visión subraya las limitaciones del enfoque predominante,

ya que no hay que atender solamente a los desafíos de la mayor competitividad en los mercados internacionales, sino que también es necesario introducir innovaciones tecnológicas, de gestión y sociales e institucionales en el conjunto de la economía, y no solo en la parte de la producción que se destina a los mercados externos, que representan únicamente 15% de la producción total de América Latina.

Dicho en otras palabras, la producción latinoamericana que no se exporta es aproximadamente el 85% del total. Esto muestra que la atención a la agenda del desarrollo económico local dista mucho de ser una cuestión de poca monta para América Latina y el Caribe. El Estado central ya no es el único vertebrador de los sistemas económicos. Además de la lógica transnacional de funcionamiento de las grandes empresas y del núcleo globalizado del sistema internacional, existe también una lógica territorial de desarrollo de los diferentes sistemas productivos locales, cuya atención no puede ser dejada de lado o abandonada a las actuaciones asistenciales o las de la cooperación internacional.

El presente libro contiene una versión resumida de varios estudios de caso realizados en el marco del proyecto “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, llevado a cabo en conjunto por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), y contiene además un análisis comparativo de éstos que tiene como propósito fundamental recoger sus principales enseñanzas y deducir las correspondientes recomendaciones de política en la materia.

En este sentido, la primera parte del libro, así como su introducción, tratan de presentar un marco conceptual y los aspectos más importantes de la visión del desarrollo económico local. Aunque el asunto, como hemos dicho, se ha enfocado desde diferentes ángulos, las distintas aproximaciones comparten un planteamiento de abajo hacia arriba, el cual cuestiona las aproximaciones agregadas y sectoriales tan habituales en los estudios sobre el desarrollo económico. La referencia a las mejores prácticas internacionales se encuentra implícitamente incorporada en esta primera parte del libro, la cual constituye, en consecuencia, una presentación de los diferentes aspectos relevantes de los enfoques sobre el desarrollo económico local y la descentralización.

En la segunda parte del libro se presentan en forma resumida diversos estudios de caso agrupados por país: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, México y Perú. Aquí, en lugar de hacer un contraste entre las experiencias de desarrollo económico local en América Latina y las “mejores prácticas” internacionales (lo que parecía inapropiado por la diferencia de contextos históricos y estructurales), se ha optado por mostrar lo que los propios estudios de caso latinoamericanos enseñan, a pesar de las diferentes aproximaciones y profundidad con que se hicieron. Aunque se han publicado ya diversos estudios de caso aislados, en general la literatura sobre la materia no es muy abundante en la región. De este modo, el libro es, hoy por hoy, una de las investigaciones más amplias

llevadas a cabo sobre las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina.

Finalmente, la tercera parte del libro incorpora las enseñanzas principales de los estudios de caso así como las recomendaciones de política correspondientes, las cuales pueden ayudar a la discusión sobre la conveniencia de que los diferentes actores sociales, públicos y privados adopten un papel proactivo en este campo. En este sentido, vale la pena destacar dos lecciones. Por una parte, aunque las iniciativas de desarrollo económico local se encuentran aún en un estado incipiente en América Latina, todos los casos muestran la importancia de las instancias territoriales en el diseño de las políticas de desarrollo empresarial, de innovación tecnológica y de calificación de los recursos humanos según las características y exigencias de los diferentes sistemas productivos locales, mucho más expuestos que en el pasado a la presión competitiva en los diferentes mercados. Por otra, la elección popular de los gobiernos territoriales y la mayor transferencia de recursos y responsabilidades a éstos, junto con la modernización de la gestión pública local, constituyen un marco propicio para que las autoridades territoriales asuman, de forma concertada, un papel proactivo en la tarea de impulsar iniciativas de desarrollo económico local.

A manera de cierre, con mi participación en esta publicación me uno a un entrañable homenaje póstumo a Gabriel Aghón, que dirigió este proyecto CEPAL/GTZ. Se nos fue un hombre bueno, a quien ahora, con la inmensa tristeza de su ausencia, le rendimos nuestro mejor y más sentido recuerdo.

Francisco Alburquerque

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL¹

A. EL CONCEPTO DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El desarrollo económico local se puede definir como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno. La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, y una tradición y cultura, sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo económico local. En un momento histórico concreto y por iniciativa propia, una ciudad, comarca o región puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar la senda del desarrollo competitivo o continuar en ella. La condición necesaria para que aumente el bienestar local es que exista un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones.

Este concepto de desarrollo reúne un conjunto de rasgos y características que le dan una configuración específica. Ante todo, hay que decir que el desarrollo local hace referencia a procesos de acumulación de capital en ciudades, comarcas y regiones concretas. Una oferta de mano de obra ocupada en la localidad y suficientemente calificada para las tareas que desempeña, unida a una capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva local y a una cultura atenta a las innovaciones y al cambio, favorecen la acumulación de capital en los sistemas productivos locales. Se trata de procesos de desarrollo económico que se caracterizan por la organización sistémica de las unidades de producción, con el fin de favorecer la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales. La organización del sistema productivo local en forma de redes de empresas propicia la generación de economías de escala y la reducción de los costes de transacción y, por lo tanto, permite rendimientos crecientes y crecimiento económico.

¹ Documento de Antonio Vázquez Barquero (2000a).

Los procesos de desarrollo endógeno se producen gracias a la utilización eficiente del potencial económico local, lo cual se ve facilitado por el funcionamiento adecuado de las instituciones y mecanismos de regulación existentes en el territorio. La forma de organización productiva, las estructuras familiares y las tradiciones locales, la estructura social y cultural, y los códigos de conducta de la población condicionan los procesos de desarrollo local, favorecen o limitan la dinámica económica y, en definitiva, determinan la senda específica de desarrollo de las ciudades, comarcas y regiones.

Además, el desarrollo local endógeno obedece a una visión territorial (y no funcional) de los procesos de crecimiento y cambio estructural (Friedman y Weaber, 1979), que parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. La economía de cada ciudad, comarca o región se vincula al sistema de relaciones económicas del país en función de su especificidad territorial y de su identidad económica, política, social y cultural.

El concepto de desarrollo local endógeno concede un papel predominante a las empresas, organizaciones, instituciones locales y a la propia sociedad civil en los procesos de crecimiento y cambio estructural (Stöhr, 1981 y 1985). Es una aproximación de abajo hacia arriba al desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos. Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, finalmente, lo social se integra con lo económico (Arocena, 1995). La distribución del ingreso y el crecimiento económico no son dos procesos paralelos, sino que adquieren una dinámica concreta según cómo los actores públicos y privados adoptan decisiones de inversión orientadas a resolver los problemas que afectan a las empresas y a la economía local. Lo local es, pues, el espacio en que se hacen realidad las iniciativas de los diversos actores de la sociedad organizada.

En resumen, puede decirse que el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en la cual el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo, y otra política y administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo (Coffey y Polese, 1985; Stöhr, 1985).

Esta conceptualización del desarrollo constituye un modelo alternativo al propuesto por el paradigma de desarrollo exógeno dominante durante los años cincuenta y sesenta, según el cual el crecimiento se apoya en los procesos de industrialización y la concentración de la actividad productiva, por medio de

grandes plantas en un número reducido de grandes centros urbanos, a partir de los cuales los mecanismos de mercado lo difunden posteriormente hacia las ciudades y regiones periféricas, favoreciendo así su desarrollo. El modelo de desarrollo local endógeno comparte con el paradigma de los años cincuenta y sesenta la tesis de que el aumento de la productividad y, por tanto, el crecimiento económico, son consecuencia de la generación de economías externas debidas a tres factores: las economías de escala en la producción, la introducción de innovaciones por parte de las empresas líderes y el flujo de la mano de obra excedentaria desde las actividades tradicionales a las modernas. No obstante, se diferencia de ese paradigma al menos en cuatro aspectos: en que el desarrollo puede ser también difuso y no sólo concentrado en las grandes ciudades; en que los sistemas locales de empresas pueden liderar los procesos de crecimiento y cambio estructural, porque, al igual que las grandes empresas, pueden generar economías de escala y reducir los costes de transacción; en que las formas de organización social y el sistema de valores locales flexibilizan los mercados de trabajo y permiten a las empresas locales trabajar con menores costes de producción, y en que la sociedad civil ejerce un control creciente sobre los procesos de desarrollo de las localidades y regiones.

B. SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

La promoción del desarrollo económico local se plantea como una necesidad en la medida en que determinadas regiones enfrentan problemas económicos específicos, que dependen de las circunstancias propias de cada territorio. A veces se trata de lugares tradicionalmente vinculados a los procesos mundiales de desarrollo económico que, por efecto de reestructuraciones globales, pierden importancia y se resienten en su nivel de producción, empleo e ingresos; en otros casos se trata de ciudades que han alcanzado un determinado crecimiento pero presentan problemas serios de desempleo y pobreza; finalmente, en otros casos se trata de pequeños asentamientos urbanos o rurales que no han logrado beneficiarse de las ventajas del desarrollo.

Además, la promoción del desarrollo económico local obedece a las formas implícitas de organización de la producción y la economía en los distintos territorios. Estas diferentes formas se caracterizan a su vez por una red de actores que condicionan los procesos de cambio estructural, según la forma en que desarrollen sus relaciones económicas, sociales, políticas, culturales y legales. A continuación se exponen los diferentes aspectos que promueven o limitan los procesos de desarrollo económico local, tanto desde una perspectiva conceptual, como desde la evaluación de su impacto en la generación de tales cambios.

1. Organización de la producción y economías territoriales

La reelaboración de la noción de *distrito industrial* de Alfred Marshall (1980) realizada por Becattini (1979); la noción de *entorno innovador* definida por los equipos de investigación que componen el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos

Innovadores (GREMI, 1990); la conceptualización de la *estrategia de especialización flexible* desarrollada por Piore y Sabel (1984) y la discusión sobre los complejos productivos (*clusters*) realizada por Porter (1991), son algunas de las principales propuestas conceptuales que permiten sustentar el enfoque del desarrollo económico local. La constitución en un territorio de un sistema local productivo, formado por varias pequeñas y medianas empresas especializadas en la fabricación de un producto, favorece los intercambios en mercados múltiples, lo que permite el surgimiento de economías de escala externas a las empresas pero internas al sistema productivo local, y la reducción de los costes de transacción. Las externalidades a que dan lugar los sistemas locales de empresas generan rendimientos crecientes y redundan, por tanto, en el crecimiento de la economía territorial. Además, cuando la tecnología disponible permite a las empresas especializarse en partes del proceso productivo y recomponer la producción a nivel del distrito productivo, las economías de escala se ven reforzadas, lo que proporciona ventajas competitivas a las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales.

La capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva de cada territorio propicia una intensa rivalidad en el mercado local, lo cual es un factor determinante de la competitividad interna y externa de las empresas locales. Por ello, los *sistemas productivos locales* han mostrado históricamente una disposición especial para introducir y adoptar innovaciones y, sobre todo, para adaptar las tecnologías mediante pequeños cambios y transformaciones que permiten a las empresas mejorar su posición competitiva en los mercados. El centro del proceso de acumulación de capital de los sistemas productivos locales lo constituye la organización del sistema productivo, hecho que facilita la formación de externalidades a través de una multiplicidad de mercados internos, merced a los cuales las empresas, los proveedores y los clientes se relacionan entre sí (Becattini, 1997). De esta manera, la configuración del modelo de producción mediante una red de empresas es la columna vertebral de los sistemas productivos locales.

La red (Hakansson y Johanson, 1993) está formada por los actores locales, los recursos (humanos, naturales, infraestructuras), las actividades económicas (de carácter productivo, comercial, técnico, financiero, asistencial) y sus relaciones (interdependencia e intercambios). Las relaciones dentro de la red permiten que los actores intercambien no sólo productos y servicios sino también conocimientos tecnológicos y pautas de comportamiento. En los sistemas productivos locales las relaciones se basan en el conocimiento de los agentes entre sí, en la confianza mutua que se ha ido creando paulatinamente, así como en el beneficio que deriva del comercio y el intercambio (Ottati, 1994).

El sistema de relaciones y conexiones entre actividades y entre empresas se ha ido creando históricamente, es parte de la cultura social y productiva del territorio y toma formas diferentes en cada localidad o región. La confluencia de los intercambios de productos y recursos entre las empresas, la multiplicidad de relaciones entre los actores, y la transmisión de mensajes e información entre ellos

propicia la difusión de las innovaciones, impulsa el aumento de la productividad y mejora la competitividad de las empresas locales. En consecuencia, los sistemas productivos locales se componen de redes internas en que se dan relaciones de cooperación y competencia entre las empresas (Piore y Sabel, 1984). En este sentido, la cooperación en el sistema productivo local se basa en el beneficio que proporciona a cada una de las empresas la combinación de esfuerzos para obtener economías de escala y reducir los costes de transacción.

2. Aprendizaje, innovación y territorio

Un sistema productivo local es más que una red de empresas, ya que está integrado también por una red de actores sociales compuesta por una serie de relaciones económicas, sociales, políticas y legales (Best, 1990). De este modo, el sistema productivo local es un entorno (*milieu*) que integra y domina un conocimiento, unas reglas, unas normas y valores, y un sistema de relaciones (Maillat, 1996a y b). Así, las empresas, organizaciones e instituciones locales forman parte de diversos entornos que tienen la capacidad de conocer, de aprender y de actuar, lo que las convierte en una especie de cerebro del dinamismo de una economía local. El concepto de *milieu* amplía la noción de distrito industrial, en el sentido de que añade a la red industrial el sistema de relaciones entre los actores de un territorio, hace aparecer la importancia de la dimensión cognoscitiva de los actores y los caracteriza por la capacidad de tomar decisiones estratégicas para el distrito. Añade a la capacidad de producción y de organización de las empresas la dinámica de aprendizaje y la capacidad de intervenir en los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías locales.

En este sentido, el desarrollo económico y la dinámica productiva dependen de la introducción de innovaciones de producto, de proceso y de organización que impulsen la transformación y renovación del sistema productivo local. Para que ello sea posible, es necesario que los actores que forman el *milieu* tomen las decisiones de inversión, tecnológicas y organizativas adecuadas. Cuando esto ocurre, el entorno adquiere un carácter innovador. Así, para que los entornos sean innovadores, es necesario que tengan capacidad de introducir y desarrollar nuevos paradigmas productivos en el sistema económico local. Para ello, el *milieu* tiene que comportarse creativamente y desplegar la capacidad de aprendizaje de los agentes locales; debe ser, en consecuencia, un entorno que se transforma, orienta las decisiones de inversión y, por tanto, la respuesta de los sistemas productivos locales a los desafíos de la competencia (Maillat, 1995).

En los sistemas productivos dinámicos en que los entornos innovadores conducen los procesos de desarrollo económico, la introducción de innovaciones es posible gracias a las relaciones formales e informales que se dan entre los actores, públicos y privados, comprometidos en las actividades productivas, tecnológicas y comerciales. La red de innovación formada por las empresas, los centros de investigación y los laboratorios tecnológicos participa en la creación y adaptación de tecnologías. Su capacidad para neutralizar los altos costes de transacción la

convierte en un instrumento que explica la competitividad de los distritos más dinámicos. En resumen, como señala Aydalot (1986), el desarrollo económico no se apoya sólo en la capacidad de adquirir tecnología, sino que depende además de la capacidad innovadora del sistema productivo de cada localidad. Las empresas crean e introducen innovaciones en el sistema productivo como respuesta a las necesidades y desafíos del entorno, lo que genera modificaciones cualitativas en el propio sistema y propicia la dinámica del distrito (Boisier, 1993).

3. Mercado de trabajo y acumulación de capital

Uno de los puntos fuertes de los sistemas productivos locales ha sido, históricamente, su capacidad para utilizar los recursos humanos disponibles en el territorio, con tasas elevadas de actividad y salarios relativamente más bajos que los vigentes en las áreas urbanas y metropolitanas, lo que ha favorecido los procesos de acumulación de capital y cambio estructural de las economías locales. En las fases iniciales de los procesos de industrialización endógena, la mano de obra suele provenir del sector agrario, de las empresas artesanales y de todas aquellas actividades que, afectadas por las crisis, han impulsado el cambio estructural de las economías locales. En las fases posteriores, los movimientos migratorios hacia las localidades cuyos sistemas productivos tienen éxito se convierten en uno de los mecanismos decisivos en la oferta de trabajo local. La abundante oferta de mano de obra lleva aparejada una elevada flexibilidad del mercado de trabajo, asociada con las peculiaridades de la oferta local y con el predominio de relaciones laborales poco conflictivas.

¿En qué consiste la flexibilidad del mercado de trabajo local? Ante todo, las empresas locales utilizan diferentes formas flexibles de trabajo, como el trabajo a domicilio o el trabajo temporal, lo que les permite ajustar el volumen de ocupación según la evolución estacional de la demanda de sus productos, hecho que reduce sensiblemente sus costos variables. Si a ello se añade que el trabajo femenino es muy utilizado en muchas de las actividades que caracterizan a los sistemas productivos locales, puede concluirse que las empresas locales se enfrentan a costos unitarios relativamente bajos.

Por otra parte, existen algunas características de los sistemas productivos locales que fomentan la estabilidad de los mercados de trabajo locales y aminoran los conflictos sociales. Así, cuando las formas de gestión tales como el cooperativismo están muy difundidas, el salario se acuerda de tal forma que los trabajadores se encuentran satisfechos con el proyecto empresarial y no ofrecen similar presión reivindicativa que en las formas convencionales de la empresa capitalista. Además, en las iniciativas de desarrollo local, el antagonismo entre capital y trabajo suele presentar menor intensidad, debido a la existencia de una comunidad local articulada por la identidad que genera la pertenencia a un mismo territorio, lo cual explica una presencia sindical más reducida y no solamente limitada a las cuestiones reivindicativas de clase. Por último, los sindicatos locales suelen reconocer que los sistemas productivos locales son frágiles, debido a la alta

competencia en los mercados, por lo que saben que una fuerte presión social pondría en entredicho el funcionamiento de las empresas locales, con el consiguiente efecto negativo sobre el empleo en la zona.

De todas formas, aunque suele ser cierto que la configuración del *mercado de trabajo local* permite mantener costes de trabajo relativamente más bajos, son las economías de escala territoriales y la reducción de los costes de transacción lo que permite a las empresas locales tener un buen posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales. De esta manera, la venta de sus productos posibilita que la tasa de beneficio se sitúe a un nivel suficiente para que se mantengan los procesos de acumulación en el plano local.

4. Desarrollo, cultura y sociedad

El desarrollo económico local se produce en sociedades cuyas formas de organización, condiciones sociales, cultura y códigos de conducta condicionan los procesos de cambio estructural. Las empresas locales son el vehículo que facilita la inserción de los sistemas productivos en el sistema de relaciones socioculturales del territorio. Los sistemas productivos locales han nacido y se han consolidado en áreas que se caracterizan por un sistema sociocultural fuertemente vinculado al territorio. La aceptación de un modelo de sociedad en que se premia el esfuerzo y la ética del trabajo, en que la capacidad emprendedora es un valor social reconocido, en que se potencia la movilidad social, explica el funcionamiento de los mercados de trabajo locales y la capacidad de respuesta de las comunidades locales ante los cambios tecnológicos y los desafíos de la competitividad.

El funcionamiento de las economías locales sólo puede explicarse por la fuerte relación que se establece en los diferentes territorios entre empresa, cultura, instituciones y sociedad local. Las estructuras familiares, la cultura y los valores locales determinan los procesos de desarrollo local y son una condición necesaria para la consolidación de estos procesos. Históricamente, la familia ha contribuido de forma singular al surgimiento y desarrollo de las empresas y al funcionamiento de la sociedad y la economía a nivel local, al canalizar recursos humanos, empresariales y financieros a buena parte de los proyectos productivos.

En los procesos de desarrollo local, los valores sociales desempeñan un papel clave en el funcionamiento del sistema productivo. El sentimiento de pertenencia a una comunidad local diferenciada está tan fuertemente arraigado que se sobrepone al sentimiento de clase, lo que modifica las relaciones laborales y limita los conflictos sociales. La fuerte identidad local, unida al reconocimiento social de la actividad empresarial, explican el surgimiento y el mantenimiento de la actividad productiva en situaciones de necesidad y en circunstancias de riesgo. La confianza entre los empresarios favorece la cooperación y asegura las transacciones entre las empresas locales. Además, la ética del trabajo induce a mejorar la calificación de los recursos humanos y reduce los conflictos sociales.

Por último, la dinámica económica y las nuevas formas de producción han contribuido a la evolución de la organización social, de la cultura y de los valores de la población. La propia dinámica de los sistemas productivos locales ha ido fortaleciendo la cultura empresarial, merced a la acumulación de un conocimiento tecnológico, productivo y comercial, y ha mejorado la calificación y el adiestramiento de la mano de obra y del empresariado.

5. El espacio de los sistemas productivos locales

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

Históricamente, cada comunidad territorial se ha ido formando como consecuencia de las relaciones y los vínculos de intereses de sus grupos y actores sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propias que la diferencian de otras comunidades. El territorio puede entenderse como un entramado de intereses de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un *actor* de desarrollo local, es decir, como un elemento que influye en los procesos de crecimiento y cambio estructural.

Cada uno de los sistemas productivos locales es el resultado de un proceso histórico diferente, que se inicia en un momento histórico concreto como consecuencia de condiciones económicas y sociales particulares y de una articulación específica con el sistema productivo nacional e internacional. Frecuentemente, el proceso de industrialización se apoya en la existencia de una cultura protoindustrial, que toma la forma de artesanado o de actividad comercial, y, sobre todo, en la existencia de una capacidad emprendedora asociada con algunas formas de explotación agraria, a partir de las cuales se obtiene el excedente económico que permite el pago de rentas a los propietarios de la tierra.

El factor desencadenante de los procesos de desarrollo endógeno radica, pues, en el territorio. Ese desencadenamiento se debe a veces a que se ha creado una necesidad en la zona como consecuencia de la pérdida de viabilidad económica de la actividad agraria dominante o de un desastre natural; mientras que en otras ocasiones es puramente fortuito. En todo caso, la existencia de una demanda local o externa hace viable el proceso de cambio estructural. En consecuencia, el desarrollo

es un proceso que cobra sentido en el territorio, y que en las sociedades organizadas se articula por medio de un sistema de ciudades.

La formación de los sistemas productivos locales ha contribuido a que el desarrollo continúe estando difuso en el territorio, en contra de la idea de los que sostienen que el desarrollo se difunde por obra de las ciudades. Sin duda, el desarrollo económico y el desarrollo urbano son dos caras de un mismo fenómeno, y el grado de urbanización condiciona el desarrollo económico, pero no quiere decir que ello sea el único principio impulsor de la dinámica económica. De hecho, en la actualidad, la primacía del sistema urbano tiende a suavizarse como consecuencia del auge que han experimentado los procesos económicos territoriales. Las pautas de localización de las actividades industriales y de servicios son cada vez más difusas; la dimensión de las plantas de producción es cada vez más reducida, lo que limita la necesidad de acceder a grandes mercados de trabajo. Por otra parte, la reducción de los costos de transporte y la difusión del automóvil posibilitan la formación de diferentes áreas de mercado, sin necesidad de depender de las existentes en el entorno de las grandes ciudades.

Sin embargo, no se puede negar la permanencia de factores jerárquicos en el sistema de ciudades, asociados con la concentración de las funciones del sector terciario avanzado y las funciones de control localizadas en los niveles elevados del sistema urbano, con la existencia de centros especializados en actividades productivas y la concentración de recursos de calidad en las grandes ciudades. Pese a ello, los hechos antes mencionados hablan de la reducción de la primacía urbana y de la aparición de jerarquías múltiples en el sistema de ciudades, lo cual puede conceptualizarse en términos de un modelo urbano policéntrico, de una armadura urbana que tiende a funcionar, como sostiene Cappelin (1990), cada vez más en forma de red. En este sentido, las ciudades con sistemas productivos locales forman una de las redes básicas de los nuevos modelos urbanos.

C. LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La explosión de iniciativas locales de desarrollo desde mediados de los años ochenta plantea importantes interrogantes. ¿Por qué han aparecido las iniciativas locales? ¿Cuáles son los objetivos que pretenden alcanzar? ¿Existe una estrategia que caracterice a las acciones de desarrollo local? ¿Se pueden concebir como una nueva política de desarrollo? ¿Hay diferencias territoriales en su aplicación? A continuación se presentan algunas reflexiones al respecto.

1. La estrategia de desarrollo económico local

Del análisis de las experiencias internacionales se desprende que las comunidades locales han pasado por un fuerte proceso de aprendizaje sobre cómo abordar los problemas que plantea el ajuste productivo de sus economías. No obstante, ante el

aumento del desempleo, la caída de la producción y la pérdida de mercados, los gestores locales se plantean la necesidad de mejorar la respuesta local a los desafíos que significan la globalización, el aumento de la competencia y los cambios de la demanda. De forma simplificada, se puede decir que las localidades y regiones necesitan reestructurar su sistema productivo, de manera de elevar la productividad de las actividades agrarias y empresas industriales y de servicios y aumentar su competitividad en los mercados locales y externos (Vázquez Barquero, 1993). Para ello es preciso no sólo reestructurar el sistema económico, sino también ajustar el modelo institucional, cultural y social de cada territorio a los cambios del entorno y de la competencia.

Las experiencias de desarrollo local muestran que el camino a seguir pasa por la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo, aplicada por medio de acciones que persigan los objetivos de productividad y competitividad, pero también los de equidad y protección del medio ambiente. Existe un acuerdo generalizado según el cual el aumento de la productividad y de la competitividad son metas que deben orientar el proceso de cambio estructural de las economías locales. Estos objetivos se pueden alcanzar por caminos diferentes, que se pueden resumir en dos estrategias: la estrategia de cambio radical, formada por el conjunto de acciones cuyo objetivo prioritario es aumentar la competitividad (eficiencia/eficacia) del sistema productivo local, cualquiera que sea el coste en términos de empleo y de impacto ambiental; y la estrategia de pequeños pasos, que combina acciones que persiguen los objetivos de eficiencia y equidad a corto y largo plazo.

La primera supone un salto tecnológico, la producción de nuevos bienes, otras localizaciones y, en todo caso, un cambio radical del centro de gravedad del sistema productivo de la ciudad, comarca o región, con impactos negativos, a corto y largo plazo, sobre el empleo, los sistemas de organización de la producción, el medio ambiente y la cultura local. La segunda opta por utilizar los conocimientos prácticos y la cultura tecnológica existentes en el territorio, dar un paso adelante en el cambio estructural a partir del tejido productivo existente, combinar la introducción de innovaciones con el mantenimiento del empleo, y realizar las transformaciones de forma que sean adoptadas y lideradas por la sociedad local. Combina de hecho los objetivos de eficiencia y equidad y es, además, una alternativa que da prioridad a la dimensión social. Ahora bien, existe el riesgo de que la economía local caiga en un modelo de economía asistida, dada la necesidad de apoyo público que tiene esta estrategia, con los consiguientes problemas para la continuidad del proceso de desarrollo económico.

Esta es, sin duda, una simplificación de la problemática a que se enfrentan las comunidades locales cuando abordan los procesos de reestructuración y desarrollo económico, ya que el conflicto de intereses en la sociedad es más amplio. En realidad, el desarrollo es un proceso de objetivos múltiples, que pretende simultáneamente mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, fomentar la equidad en la distribución de la riqueza y el empleo, y satisfacer las

necesidades presentes y futuras de la población con el uso adecuado de los recursos naturales y ambientales.

2. Acciones para el desarrollo económico local

La respuesta local a los desafíos globales se instrumenta mediante un conjunto de acciones de carácter muy diverso. Unas se dirigen a mejorar las infraestructuras; otras tratan de suplir las carencias y optimizar los factores inmateriales del desarrollo, y otras se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio. Como indica Chisholm (1990), las inversiones en infraestructura y capital social se proponen hacer más atractivas las ciudades, comarcas y regiones y convertirlas en un lugar más agradable para vivir y trabajar. En este sentido, entre las medidas de desarrollo local hay que considerar las que se orientan a mejorar las redes de transporte y comunicaciones; crear suelo acondicionado que facilite la localización de las empresas; o construir instalaciones para servicios básicos (como hospitales o escuelas). Se trata de acciones características de la primera generación de las políticas regionales.

Un elemento diferenciador de la nueva política de desarrollo regional lo constituyen todas las iniciativas que se proponen mejorar los aspectos cualitativos e inmateriales del desarrollo. Figuran aquí las medidas que inciden sobre factores como la calificación de los recursos humanos, el conocimiento tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora, la información existente en las organizaciones y empresas, y la cultura local de desarrollo. Las iniciativas locales más frecuentes, en este sentido, son las encaminadas a estimular la capacidad empresarial y organizativa en el territorio. Los nuevos instrumentos apuntan a veces a fomentar el surgimiento de empresarios, como sucede con los *centros de empresas y de innovación*, las *incubadoras de empresas*, o las iniciativas que tratan de incidir sobre grupos de población específicos, como los jóvenes, las mujeres o los desempleados. Otras iniciativas tratan de favorecer el desarrollo de las empresas, a fin de proporcionarles servicios financieros (capital de riesgo, fondos de garantía y aval para pequeñas empresas, capital semilla) o servicios reales (como información sobre materias primas y tecnología, asesoramiento tecnológico, capacitación empresarial, o acceso a los mercados internacionales).

Sin duda, uno de los pilares de la política de desarrollo local son aquellas iniciativas que favorecen la difusión de las innovaciones en el tejido productivo de la localidad o el territorio y la mejora de la calificación de los recursos humanos, por medio de la adecuación de la oferta de capacitación a las necesidades de los diferentes sistemas productivos locales. La transferencia de tecnología y la utilización de los resultados de la investigación mediante la implantación de institutos tecnológicos o parques científicos o tecnológicos son iniciativas –entre otras– que se proponen estimular la competitividad de las empresas y territorios y, por lo tanto, su posicionamiento en los mercados. Las iniciativas de capacitación, por su parte, tratan de responder a las necesidades que crea la obsolescencia cada

vez más rápida del capital humano y son el instrumento para satisfacer las demandas específicas de las empresas en los procesos de desarrollo local.

En el centro de la nueva política de desarrollo regional están, por último, las acciones orientadas a mejorar la organización del desarrollo, esto es, la capacidad de organización que existe en la ciudad, la comarca o la región, a fin de dar una respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superar. Esta es una cuestión crucial para que las localidades y territorios puedan competir, ya que la densidad de las redes de empresas y demás actores, públicos y privados, favorece la circulación de la información y de los conocimientos prácticos, lo que contribuye al fortalecimiento de las externalidades del territorio.

3. Organización del desarrollo económico local

El desarrollo de una localidad o de un territorio se organiza merced a las decisiones que toman los agentes públicos y privados. Frecuentemente, la existencia de líderes locales (sobre todo en las áreas rurales y las regiones menos favorecidas) cataliza el surgimiento y despliegue de la política de desarrollo local, pero, en todo caso, es necesario contar con el apoyo explícito o tácito de los demás actores locales.

El aumento de la competencia y de la incertidumbre en los mercados ha impulsado a las instituciones y organizaciones a cooperar entre sí para reducir los riesgos y las amenazas y aprovechar las oportunidades. El asociacionismo y las redes de empresas y organizaciones territoriales son las formas de colaboración y de cooperación más utilizadas. El asociacionismo permite realizar transacciones entre los agentes públicos y privados a partir de acuerdos formales. Gran parte de las *agencias de desarrollo local* utilizan este tipo de fórmulas, pero también ha proliferado la formación de redes de empresas y organizaciones basadas en la confianza entre las partes y orientadas a alcanzar objetivos muy concretos. Las *redes* complementan a las organizaciones convencionales y neutralizan los efectos indeseables de la burocracia, permitiendo establecer relaciones informales entre las organizaciones, lo que facilita la toma de decisiones y la ejecución de las iniciativas.

Para alcanzar las metas que los agentes locales se han trazado no es suficiente con haber concebido una estrategia afortunada y haber iniciado las acciones más adecuadas. Es necesario, además, gestionar la estrategia y las iniciativas y utilizar eficientemente los recursos humanos y financieros disponibles. Las unidades de gestión de las administraciones públicas no son siempre las más adecuadas, ya que carecen de las competencias suficientes en materia de desarrollo local, les falta la flexibilidad funcional y financiera necesarias, y están demasiado burocratizadas. Las estrategias de desarrollo local ganan en eficacia si se ejecutan por medio de oficinas con autonomía operativa y flexibilidad en la gestión. Las diferencias institucionales dan lugar a formas muy diversas de agencias de desarrollo, cuyo objetivo es la promoción y el apoyo de las iniciativas locales.

4. Diversidad de territorios y sectores estratégicos

La especificidad de cada territorio, las necesidades de cada ciudad, comarca o región y los problemas que presenta cada tipo de área son los aspectos centrales a considerar en la definición de la estrategia y en la propuesta de iniciativas. En este sentido, hay grandes diferencias entre las localidades y territorios que tienen una alta capacidad innovadora, las zonas de vieja industrialización que afrontan problemas graves de desindustrialización, las zonas de industrialización endógena, las regiones rurales con capacidad de desarrollo endógeno y las regiones con sistemas productivos frágiles y con fuerte deterioro ambiental.

Cada tipo de área requiere un tratamiento específico y la utilización de los instrumentos apropiados para resolver sus problemas. Así, en los territorios con baja densidad de población, con población envejecida, y donde los recursos naturales y el patrimonio artístico y cultural se deterioran progresivamente, las únicas acciones posibles son las subvenciones y el apoyo de la administración pública orientadas a mantener la población y los valores ambientales y culturales. Sin embargo, en las ciudades y regiones con alta capacidad innovadora, en que se han formado complejos de alta tecnología y en que existe gran cantidad de proyectos empresariales, las necesidades relacionadas con carencia de infraestructura, búsqueda de nuevas oportunidades o mejora de la eficiencia empresarial, se pueden satisfacer, en general, de forma privada y sin que sea necesario el apoyo de una agencia especializada.

En los demás casos es donde la política económica local adquiere su plena razón de ser. El diverso grado de desarrollo de las localidades y territorios está asociado con la dotación de infraestructura y de recursos materiales e inmateriales, así como con la existencia de sistemas de relaciones económicas y sociales. Cuanto más desarrollados estén los sistemas productivos, mayor será la dotación de infraestructura, por lo que la carencia de factores inmateriales y organizativos suele ser la restricción más importante para que el proceso de desarrollo local continúe. En los sistemas menos desarrollados, los problemas tienen que ver con la dotación y la calidad de las infraestructuras básicas.

Uno de los puntos centrales de todo plan de desarrollo local es definir las actividades económicas (naturaleza, generación de rentas y empleo y efectos sobre la distribución de la riqueza y el ecosistema) que van a ser el motor del proceso de cambio estructural (Calatrava, 1992). El diagnóstico y los análisis específicos de la localidad, comarca o región permiten identificar cuáles son las actividades a las que el plan debe dar preferencia. En todo caso, las actividades productivas sobre las que se debe articular la estrategia han de responder necesariamente a la existencia de demandas actuales o potenciales de los bienes que las empresas o explotaciones locales producen. En las economías de mercado, sólo tiene sentido favorecer la oferta de productos para los que existe salida en los mercados nacionales o internacionales.

En las zonas rurales más desfavorecidas, la cuestión reside en que las debilidades estructurales son tan importantes y las potencialidades locales tan limitadas, que se reduce drásticamente el margen de maniobra posible de la estrategia en cuanto a la elección de las actividades a partir de las cuales se impulsa el desarrollo. En la última década, lo reducido del potencial de desarrollo ha llevado a numerosas comunidades locales a considerar el turismo rural como una actividad estratégica. En realidad, esta elección sólo tiene sentido cuando se dan las condiciones de la demanda y la oferta que hacen viables las iniciativas y proyectos empresariales. La cuestión, entonces, es dimensionar adecuadamente la oferta turística, de tal manera que sea un elemento impulsor del desarrollo económico local.

En las zonas con potencial de desarrollo endógeno que necesitan un profundo cambio estructural, la política de desarrollo local puede desempeñar un papel importante. El diagnóstico de la zona indicará sus puntos débiles (dificultades de mercado de la actividad principal, ya sea agrícola, industrial, extractiva o de servicios; baja respuesta empresarial y organizativa, o calificación insuficiente de los recursos humanos). Si existen fortalezas en las cuales basar la estrategia de desarrollo local (recursos humanos o naturales no utilizados, ahorro de actividades previas, provisión de servicios básicos y secundarios, e identidad local), es posible diseñar un plan de desarrollo local en que la diversificación sectorial sea uno de los puntos de apoyo de la reestructuración productiva de la economía local. El elemento catalizador puede ser la comunidad local, que reacciona ante el estado de necesidad y trata de dar una respuesta competitiva. En otros casos, cuando existe una ventaja comparativa en la producción de algunos bienes y servicios (como el turismo), las políticas deben dirigirse a fortalecer la competitividad de las empresas.

Por último, en algunas ciudades, comarcas y regiones cuyo crecimiento económico se ajusta al modelo de desarrollo endógeno, el diagnóstico debe mostrar cuáles son las necesidades (accesibilidad, cambio tecnológico) que es preciso satisfacer y de qué modo –mediante la diferenciación de la producción o la internacionalización de la producción– pueden las empresas locales mantener sus mercados. En estos casos, dado que hay un “saber hacer” empresarial, las mejores prácticas recomiendan que la política económica local se centre en crear un entorno más competitivo. El gobierno local puede resolver los problemas por medio de iniciativas encaminadas a mejorar el entorno y las condiciones de la producción.

5. Descentralización y desarrollo económico local

La forma de organización del Estado (federal o unitario) y, sobre todo, la eficacia de los procesos de descentralización administrativa y política, inciden de forma significativa en el surgimiento y expansión de las iniciativas locales de desarrollo. Cuando el Estado se configura en forma federal o descentralizada, el diseño y la ejecución de las estrategias de desarrollo económico se ven fuertemente afectados, en gran medida

debido al cambio de los mecanismos de funcionamiento del Estado y de las relaciones de poder. En estos casos, la realidad institucional refuerza las potencialidades de desarrollo difuso existentes en el territorio. Cuando la Constitución reconoce y potencia los objetivos de las regiones, el desarrollo económico no se ve únicamente en términos de los intereses generales del Estado central, sino que el desarrollo local endógeno aparece por lo menos como una estrategia posible y complementaria.

Además, los gobiernos regionales y locales se convierten en el agente idóneo para llevar a cabo la política de desarrollo territorial. La Constitución les asigna importantes competencias en materias económicas, territoriales y de prestación de servicios y, por tanto, les confiere un papel importante en el diseño de la política de desarrollo local y regional. Si a ello se añade el hecho de que los gobiernos locales y regionales tienen mayor capacidad para recoger los impulsos de abajo hacia arriba que permiten definir los proyectos de desarrollo endógeno y ejecutar las acciones de apoyo, es evidente que los gobiernos regionales y locales se convierten en los agentes más idóneos para llevar adelante las estrategias de desarrollo local.

Por último, por efecto de los procesos de descentralización, la transferencia de competencias a las regiones facilita que tome cuerpo la dimensión político-administrativa de los procesos de desarrollo local endógeno. No se trata sólo de que la política de desarrollo territorial derivada de la descentralización sea efectivamente una política de desarrollo, sino, sobre todo, de que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce y los valores culturales y sociales de contenido local se potencien y se desenvuelvan. De esta manera se sientan las bases para definir y poner en marcha las estrategias de desarrollo local, ya que los gobiernos locales están capacitados, en principio, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno.

D. FORTALEZAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Las políticas de desarrollo local, tal como se han descrito anteriormente, suponen un paso adelante en la conceptualización de las políticas de desarrollo económico, más ajustado a las transformaciones del proceso de acumulación de capital y de la regulación de las economías locales. A continuación se destacan algunos de sus puntos fuertes.

1. Fortalecimiento de los procesos de ajuste productivo

La estrategia de desarrollo local es una respuesta a los desafíos que presentan la reestructuración productiva y la globalización. A medida que la economía se internacionaliza y se hace más competitiva, los gobiernos locales y regionales se enfrentan cada vez más a la necesidad de dar una respuesta local que les permita detener el aumento de la desocupación y adaptar el sistema productivo a los cambios

del contexto. Las respuestas a los desafíos de la globalización son limitadas y se pueden sintetizar en dos estrategias básicas: o se pone en marcha una estrategia de desarrollo exógeno y de atracción de inversiones externas, en la que compiten las ciudades y regiones entre sí (juego de suma cero), o se pone en marcha una estrategia de desarrollo económico local que cree las condiciones para el surgimiento de iniciativas locales e intente una solución de los problemas locales (juego de suma positiva). Cuando la alternativa del desarrollo desde afuera ha reducido su viabilidad, el ajuste de los sistemas productivos locales a las nuevas condiciones de la competitividad exige la promoción de iniciativas locales. Por ello, los gobiernos locales y regionales, al asumir el protagonismo en los procesos de cambio estructural de las economías locales y regionales, deben participar en la solución de los problemas que el proceso de reestructuración productiva internacional crea en las diferentes localidades y territorios.

2. Mejoramiento de la productividad y competitividad

En un mundo cada vez más globalizado y competitivo, el aumento de la productividad y de la competitividad es una cuestión central del desarrollo y, como se ha señalado, constituye uno de los objetivos estratégicos de la política de desarrollo local. Desde un punto de vista teórico, a las economías locales se les plantea el problema de cómo incidir en la función de oferta por medio de un incremento de la producción y del empleo. En una economía abierta el problema es complejo, ya que la competitividad en los mercados no es sólo una cuestión de productividad y de precios, sino que hay que considerar también aquellos factores que permiten que los productos locales penetren en los mercados y, sobre todo, permanezcan en ellos. La competitividad está relacionada, en gran medida, con la calidad, el diseño, la comercialización, las fechas de entrega, la continuidad de la oferta y el servicio posventa. Por ello, la política de desarrollo local se propone mejorar la eficiencia de los sistemas de producción, la calidad de los productos y el acceso a los mercados.

3. Gestión del empleo y las innovaciones

Es bastante obvio que las medidas encaminadas a controlar los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, déficit de balanza de pagos) propiciadas por los gobiernos centrales son insuficientes para reestructurar los sistemas productivos, detener el aumento del desempleo y mejorar la competitividad de las empresas y territorios. Es necesario intervenir además en los procesos de ajuste productivo, mediante acciones que aumenten la flexibilidad de las organizaciones, la difusión de las innovaciones, la calidad de los recursos productivos y la calificación de los recursos humanos. La adopción y la adaptación de tecnología en el sistema productivo exigen que las innovaciones y el cambio tecnológico se organicen territorialmente, de manera que las empresas los introduzcan eficiente y rápidamente. Para ello es necesario aumentar la coordinación territorial de los centros de

investigación y desarrollo y de los de capacitación, así como intensificar la cooperación entre los empresarios, investigadores y gestores públicos, locales y externos.

Por otra parte, las altas tasas de desempleo y la importancia del subempleo y la economía informal en los países menos desarrollados indican que ni las administraciones públicas ni los agentes sociales han sido capaces de anticipar el cierre de plantas, las transformaciones y segmentación del mercado de trabajo y las demandas de trabajo más calificado. La rigidez y falta de adaptación de las instituciones y estructuras sociales les han impedido gestionar la transformación productiva de la economía y, por tanto, del empleo. La gestión del cambio tecnológico y del empleo se consigue más fácil y eficazmente a nivel territorial, merced a la participación de los agentes económicos y sociales en la solución de los problemas. Por ello, entre los objetivos de la política de desarrollo local están el fomento de la difusión tecnológica en los sistemas productivos locales, la mejor regulación del mercado de trabajo local y de los conflictos sociales, y el aumento de la calificación de los recursos humanos.

4. Utilización del potencial de desarrollo territorial

Uno de los puntos en que se basa la estrategia de desarrollo local es el aprovechamiento de los recursos locales que permanecen inutilizados en el territorio. Por ello, la carencia de recursos (humanos, empresariales, financieros) conspira gravemente contra el éxito y la generalización de la política de desarrollo económico local, reduciendo las posibilidades de desarrollo de regiones enteras. Sin embargo, el análisis de la realidad muestra algunos cambios importantes en la oferta de recursos de las regiones periféricas. Por una parte, la mayor calidad de la capacitación y de sus medios técnicos ha permitido que en zonas menos desarrolladas se pueda disponer de recursos humanos suficientemente calificados. A la vez, los cambios estructurales asociados con los procesos de reestructuración de la industria y el creciente protagonismo de los servicios, unidos a la consideración del entorno ambiental como factor de competencia espacial de los territorios, han valorizado algunas regiones hasta ahora irrelevantes para las empresas. Además, la mejora de los modos y de la infraestructura de transporte y comunicaciones, conjuntamente con la reducción de los costos de transporte, han hecho más accesibles y, por ello, más atractivos, diversos territorios hasta ahora lejanos y periféricos. Por último, la utilización creciente de las nuevas tecnologías ha acelerado el proceso de valorización de los recursos existentes en las regiones menos desarrolladas.

5. Impulso al control local del desarrollo

Las políticas de desarrollo local incentivan la participación de la sociedad local en los procesos de desarrollo. En el momento actual, las políticas de desarrollo local amplían el protagonismo y las acciones de la sociedad local y, sobre todo, de los agentes públicos locales que la representan en los sistemas democráticos, al tener que asumir la

responsabilidad de participar activamente en la definición y ejecución de las estrategias de desarrollo económico local. Además, los líderes de opinión local se comprometen frecuentemente en los procesos de formulación de las políticas, y también la sociedad civil interviene por lo general en ello, hasta el punto que la estrategia de desarrollo endógeno suele estar basada en la respuesta activa de la sociedad local a los desafíos de la competitividad. Es decir, la nueva estrategia exige un cambio de mentalidad de la sociedad, de forma que deje de estar supeditada a formas de desarrollo basadas en el asistencialismo del Estado y participe activamente en las cuales predomina el desarrollo competitivo.

6. Dinamización de los procesos de descentralización

La descentralización y la política de desarrollo local son fenómenos que han mostrado fuertes sinergias en los procesos de reorganización de la economía y del Estado. La descentralización y la devolución de competencias a las comunidades locales y regionales se fundamentan más en motivaciones de carácter organizativo y de eficiencia económica que en factores de tipo político. La gestión del ajuste productivo requiere formas de gestión pública más flexibles, que sean capaces de incidir eficientemente sobre los procesos de acumulación, de difusión de las innovaciones y de fomento del empleo. En este sentido, el desarrollo endógeno aparece como un enfoque de gran utilidad para dar contenido a las formas más flexibles de regulación de la economía. En síntesis, el marco institucional en que funciona el sistema productivo y, en concreto, la descentralización y la devolución de competencias fortalecen las políticas de desarrollo local, dado que conceden competencias a las comunidades locales y regionales en la política de desarrollo económico.

E. LIMITACIONES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La política económica local presenta limitaciones, sobre todo en lo que hace referencia a los factores que permiten ponerla en funcionamiento.

1. Inexistencia de un marco legal adecuado

La política económica local es un instrumento que permite enfrentar los problemas que presentan el ajuste y la reestructuración productiva en momentos en que el desarrollo exógeno (basado en el acceso a inversiones extranjeras o recursos del exterior) es una vía limitada. Sin embargo, la inexistencia de un marco legal adecuado constituye, a veces, una limitación bastante generalizada, como ocurre en América Latina y el Caribe. Algo parecido ocurre en Europa. En los últimos 15 años se ha experimentado con diversos instrumentos de política económica local en diferentes ciudades, comarcas y regiones europeas, por lo que se puede hablar de la existencia de una política de desarrollo local, con su estrategia, objetivos, acciones, métodos de gestión y formas de

financiación. No obstante, la política de desarrollo local no siempre se ha entendido como una política de Estado, sino que ha surgido más bien como respuesta de los ayuntamientos y las regiones a los problemas que ha planteado el ajuste productivo. La Comisión Europea, sin embargo, ha dado en los dos últimas décadas pasos significativos para impulsar y financiar las actividades que surgen en los diversos territorios, sin haber adoptado todavía un marco general de apoyo a las iniciativas que propugnan el desarrollo local.

2. Autonomía reducida de la acción local

Cuando se carece de un marco general de apoyo que institucionalice la autonomía local y la dote de los recursos presupuestarios imprescindibles, y cuando el proceso de descentralización y devolución de competencias a las comunidades locales no se ha extendido o hecho operativo en todo el territorio nacional, los gobiernos locales ven reducida su autonomía de acción, por lo que la política de desarrollo local no puede generalizarse en todos los territorios y queda circunscrita a aquellos municipios y regiones más dinámicos y emprendedores. Así, los cauces tradicionales de financiación (mediante los presupuestos del Estado o el recurso al sistema financiero) suelen ser inadecuados e insuficientes. Ante la carencia de canales institucionales que fomenten específicamente el desarrollo local, los gobiernos locales se encuentran con que los recursos disponibles figuran en partidas presupuestarias establecidas para alcanzar metas diferentes a las de las iniciativas locales, o con que varias reparticiones públicas comparten competencias, intereses y responsabilidades en la solución de los problemas locales y que, en todo caso, los recursos financieros son escasos y costosos.

Las empresas privadas, a su vez, no pueden ejecutar sus planes de inversión local debido a la insuficiencia del ahorro propio o al fuerte riesgo personal que la operación entraña (sobre todo en el caso de creación de nuevas empresas). Por ello, han de recurrir a la financiación externa, lo cual las obliga a aceptar los objetivos de los inversores externos o las condiciones establecidas por el sector financiero.

La falta de una regulación que institucionalice el desarrollo económico local como una estrategia que oriente la acción pública y privada, impide que las regiones y comunidades locales adquieran el grado necesario de autonomía financiera que les dé capacidad real para producir el conjunto de bienes públicos que les son propios y, por tanto, les impide poner en marcha las medidas que favorecen el desarrollo local.

3. Insuficiencia de recursos humanos adecuados para la gestión local

Otra de las grandes limitaciones de las políticas de desarrollo local es que, en el nivel local, los directivos y los recursos humanos suelen carecer de la calificación necesaria para gestionar las agencias e instrumentos de desarrollo local. De hecho, la creación de agencias y organizaciones intermedias dedicadas a la promoción y desarrollo de las iniciativas empresariales, al fomento y difusión tecnológica o a proveer de servicios

reales a las empresas locales, demanda recursos especializados. Por este motivo es común que los promotores de las iniciativas locales contraten a directores, gestores y expertos en desarrollo para administrar este tipo de iniciativas. Ante la creciente demanda de formación para el desarrollo, muchos gobiernos regionales, organizaciones privadas, universidades o incluso ONG han promovido cursos y maestrías sobre gestión del desarrollo local que han permitido cubrir en gran medida las necesidades de formación en este campo.

4. Falta de masa crítica en las unidades territoriales

Una condición importante para que las iniciativas de desarrollo local sean eficientes es que la unidad de gestión tenga la dimensión administrativa suficiente. Cada uno de los instrumentos de gestión, como los centros de empresas e innovación, los institutos tecnológicos o los centros de capacitación, requiere que la demanda local de servicios tenga una dimensión suficiente para operar con costos unitarios bajos. Ello hace necesario que los municipios se asocien para actuar de forma coordinada, en un espacio más amplio, a fin de alcanzar economías de escala que les permitan mejorar su eficiencia. Sin embargo, las regulaciones de los países no siempre facilitan el logro de la dimensión necesaria, por lo que hay que recurrir a la formación de asociaciones y redes, que den al territorio la dimensión institucional territorial que las agencias de desarrollo precisan para ser eficaces y eficientes.

5. Coordinación insuficiente entre los actores

Para el éxito de las políticas de desarrollo local es necesario que se produzca una sinergia entre las acciones de arriba hacia abajo que promueven el desarrollo estructural y las acciones de abajo hacia arriba que surgen debido a la particularidad de cada territorio. La estrategia de desarrollo económico local requiere que las acciones basadas en las condiciones de cada región, comarca o ciudad, que tratan de utilizar eficientemente las potencialidades de desarrollo, se combinen con las políticas sectoriales y regionales que propician los gobiernos centrales, lo que redundaría en la reestructuración productiva y el cambio estructural de la economía.

Una de las limitaciones de las políticas sectoriales y regionales es que frecuentemente no sólo son incapaces de utilizar el potencial de desarrollo local, sino que incluso pueden incidir negativamente sobre la propia dinámica y los ajustes de las economías locales. A la vez, cuando se hace hincapié únicamente en las iniciativas y actuaciones locales, no sólo se desconoce la importancia de las vinculaciones de los sistemas productivos locales con los nacionales e internacionales, sino que se deja de lado el importante papel que la globalización desempeña en el ajuste de los sistemas productivos locales. Por tanto, las mejores prácticas de la estrategia de desarrollo local reconocen que las economías locales y regionales están integradas en el sistema económico nacional e internacional, y que los problemas de las economías locales y regionales son siempre problemas

nacionales. Por ello, su solución sólo es posible si las acciones de los agentes públicos, regionales y locales, inciden coordinadamente en el territorio.

En resumen, la política de desarrollo económico local acepta que los recursos externos tienen un papel importante en el desarrollo local, ya que las empresas y las economías locales están integradas en redes de carácter nacional e internacional. No obstante, introduce un elemento diferencial al reconocer que el territorio también cuenta, que en él se produce la coordinación o descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por tanto, la visión estratégica desde el territorio es relevante para el desarrollo económico.

6. Reparto del poder entre los niveles administrativos

La estrategia de desarrollo endógeno se apoya en las nuevas formas de organización del Estado que favorecen una mayor participación de los niveles territoriales de gobierno en la distribución del presupuesto del Estado y dan a los gobiernos locales una mayor capacidad financiera. Este es un elemento que toma formas muy diversas de un país a otro en función del grado de descentralización alcanzado en cada uno de ellos, pero que siempre supone una barrera difícil de superar cuando las condiciones políticas no son las adecuadas para que los gobiernos locales y regionales dispongan de la autonomía financiera que necesitan para su gestión.

En todo caso, el limitado avance de los procesos de descentralización política retrasa la asunción de competencias y responsabilidades por parte de los gobiernos locales o regionales. Ello no siempre se debe a las tensiones políticas que suscitan los cambios en la distribución y el control de los recursos presupuestarios, sino que suele estar relacionado también con la necesidad de que la descentralización sea eficiente desde el punto de vista del gasto público, y vaya precedida de las reformas administrativas correspondientes. En este sentido, la descentralización política, en conjunto con la integración regional, introduce cambios importantes en la organización de la sociedad y en la forma de abordar la solución de los problemas económicos, políticos y sociales. Por razones de eficiencia económica y eficacia en la gestión, se necesitan marcos y unidades operativas de mayor espectro y dimensión, en los que las estrategias de desarrollo local tengan mayor cabida.

F. LA IMPLANTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La implantación de la estrategia de desarrollo económico local en un territorio se enfrenta a las ventajas e inconvenientes señalados anteriormente, lo que implica que en cada caso concreto es necesario adaptarla a las condiciones propias de la región, comarca o ciudad de que se trate.

1. La estrategia de pequeños pasos

Entre las estrategias posibles, lo más aconsejable es adoptar una que permita reconstruir el sistema productivo a partir del potencial y de los conocimientos prácticos de la ciudad, comarca o región de que se trate. Las razones de esta recomendación tienen que ver con la eficiencia y la eficacia de las medidas adoptadas. En las ciudades, comarcas y regiones hay siempre conflictos entre los objetivos de eficiencia, equidad y protección ambiental. Por ello, cuando se define la estrategia de desarrollo local se pretende encontrar un conjunto de acciones que permitan lograr un equilibrio dinámico entre esos objetivos. En la práctica, dado lo limitado de los recursos, siempre hay que establecer prioridades entre los objetivos y las acciones, por lo que la preferencia otorgada a unos supone la restricción de los demás.

Así, cuando los intereses económicos se anteponen a los sociales y ambientales, la cohesión social y la conservación del patrimonio histórico y el medio ambiente funcionan como restricciones del proceso de crecimiento y cambio estructural. A su vez, cuando priman los objetivos sociales (como el erradicar la exclusión y la pobreza), la competitividad del sistema productivo y la conservación ambiental actúan como condicionantes del proceso de reequilibrio social. De esta manera, la contradicción entre objetivos económicos, sociales y ambientales no excluye la posibilidad de enfoques integrados y, en todo caso, reclama visiones cada vez más integradoras de los intereses en juego en cada territorio.

2. Compatibilidad de los instrumentos con el sistema institucional

La creación, diseño e implantación de instrumentos para el desarrollo local tienen que cumplir requisitos que afectan a las características técnicas, los aspectos financieros y la calificación de los promotores, elementos que los estudios de viabilidad deben establecer con precisión para evitar fracasos. Ante todo, es necesario que las autoridades locales y los promotores, en general, conciban las iniciativas y los instrumentos (centros, agencias, organizaciones intermedias) dentro de la estrategia global de desarrollo de la ciudad, comarca o región, ya que, de no ser así, carecerían de continuidad y no alcanzarían los objetivos a largo plazo que las acciones para el desarrollo se proponen.

Los instrumentos para el desarrollo económico local nacen con la vocación de satisfacer las necesidades del sistema de desarrollo local, por lo que sus características técnicas deben definirse en función de la viabilidad del proyecto. Entre los aspectos que hay que considerar destacan los siguientes: las condiciones económicas y la oferta de servicios de la ciudad, comarca o región; la identificación de la demanda de servicios por parte de las instituciones y empresas locales; la definición de las características de la oferta de servicios que se pretende dar con el instrumento de desarrollo; y la localización del centro o instrumento en la ciudad, comarca o región.

En lo que se refiere a los aspectos financieros del proyecto, conviene considerar, entre otras, las siguientes cuestiones: el plan de empresa del centro o agencia; los recursos humanos y financieros con que va a contar; los objetivos financieros del centro o agencia; las necesidades de préstamos o créditos que la puesta en marcha va a precisar para mantener la oferta de servicios; y la coherencia de los datos financieros con la estrategia y el comportamiento previsible de la demanda de servicios que ofrece el centro.

Por último, es necesario establecer algunas de las características que deben reunir los promotores y gestores de las organizaciones intermedias y de los instrumentos para el desarrollo empresarial. El éxito del proyecto se basa en el compromiso, la motivación y la continuidad de sus promotores, así como en el apoyo de las instituciones, empresas y líderes de opinión que forman la alta dirección de la ciudad (comarca o región). La persona responsable de la gestión y dirección, por su parte, debe tener capacidad emprendedora y, si es posible, experiencia en la gestión de organizaciones para el desarrollo local análogas a la que se desea poner en marcha.

3. Fomento de la capacidad empresarial y la innovación

Cada uno de los instrumentos del desarrollo local tiene una eficacia concreta, por lo que su utilización dependerá de las necesidades de cada región (comarca o ciudad). Pero el desarrollo económico local y, por tanto, el aumento de la productividad y la mejora de la posición competitiva de las regiones (comarcas y ciudades) están asociadas con la capacidad empresarial y la introducción de las innovaciones, por lo que las iniciativas locales tratarán de alcanzar estos objetivos. Como se dijo antes, cada tipo de territorio requiere un tratamiento específico y la utilización de instrumentos adecuados para resolver sus problemas concretos. Pero, en todo caso, la capacidad emprendedora y la introducción y adaptación de tecnologías son dos de los factores estratégicos para la creación y desarrollo de las empresas en una economía local. La mejora de la productividad y la competitividad de sus empresas y, por tanto, la modernización económica y social de la región (comarca o región) dependen de que ambos factores se combinen de la forma adecuada.

El desarrollo empresarial constituye una de las bases del desarrollo económico local. No se trata sólo de que el surgimiento y el desarrollo de las empresas faciliten la creación de empleo, sino, sobre todo, de que fomenten la regeneración del propio tejido productivo mediante la mejora de las capacidades de emprender y de gestionar y mediante la introducción y difusión de las innovaciones en el sistema productivo local. La innovación permanente es un elemento básico de las estrategias de desarrollo empresarial. La introducción de innovaciones en procesos, productos y organización, y la mejora del conocimiento (capacitación de los recursos humanos) en las organizaciones son la condición necesaria para aumentar la capacidad competitiva (mejora de la calidad del capital humano, cambio tecnológico, introducción de nuevos sistemas de gestión) y para

identificar nuevas oportunidades de negocio (nuevos clientes y proveedores, mejora de la competitividad en los mercados, entre otros). No obstante, para innovar es necesario desarrollar una adecuada capacidad empresarial y organizativa. Así, el fomento del desarrollo empresarial aporta fundamentalmente capacidades que permiten gestionar las organizaciones en un entorno incierto y turbulento.

La capacidad empresarial y organizativa se convierte en un factor estratégico en la transformación y modernización de los sistemas productivos locales, y su carencia constituye un problema en los procesos de reestructuración productiva, sobre todo en el caso de las regiones o territorios periféricos. Para competir, las empresas necesitan introducir innovaciones tecnológicas y, para hacerlo eficientemente, tienen que incorporar los nuevos estilos de dirección y de gestión empresarial. Ambos factores son, por lo tanto, necesarios, pero en diferente medida. Cuando una región (comarca o ciudad) no genera suficiente tecnología, se ve obligada a adquirirla, aunque en general no tiene por qué encontrar dificultades insalvables para ello. Sin embargo, de todos modos debe disponer previamente de la capacidad empresarial que le permita asimilar la tecnología y rentabilizar las inversiones que realiza. Por tanto, la elevación del nivel tecnológico está condicionada por el aumento del grado de organización de las empresas y del territorio.

4. Impulso de las redes de empresas

El centro de gravedad de la estrategia de desarrollo endógeno es generar las externalidades que permitan rendimientos crecientes en los sistemas productivos locales y, por tanto, el desarrollo económico de las regiones (comarcas o ciudades). Ello puede conseguirse no solo mediante la constitución de grandes empresas competitivas, sino también mediante agrupamientos territoriales o sistemas de pequeñas y medianas empresas. Por tanto, las iniciativas que tratan de impulsar la formación de redes de empresas se han convertido en uno de los ejes centrales de las estrategias de desarrollo económico local.

Además, los procesos de innovación en el nivel local y regional sólo funcionan cuando se producen fuertes vinculaciones entre las actividades industriales y de servicios, que den lugar a redes que contengan diferentes tipos de tecnología, métodos de gestión, formas de financiación y calificación de los recursos humanos. El dinamismo de una región (comarca o ciudad) depende de la densidad y calidad de estas redes, ya que ello permite crear mayores flujos de información y conocimiento, lo que, en definitiva, favorece el aumento de la productividad y la competitividad territorial.

Las iniciativas para el desarrollo económico local, por tanto, se proponen mejorar e intensificar las relaciones entre las empresas que forman el tejido productivo local. Para ello, la formación de espacios en que se fomente el encuentro

entre empresarios y se favorezcan los acuerdos y la formación de redes, como recintos feriales o ferias sectoriales, se ha convertido una necesidad.

5. Los acuerdos para el desarrollo económico local

La estrategia de desarrollo económico local se basa en la existencia y formación de sistemas de relaciones económicas, sociales y políticas y redes de empresas y actores, que se transforman en el núcleo del dinamismo económico de la región (comarca o ciudad). Las redes de actores que permiten la organización del sistema productivo y del territorio, son el instrumento por medio del cual la región (comarca o ciudad) conoce la realidad económica y su problemática, y da soluciones estratégicas que le permiten intervenir en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Las regiones (comarcas o ciudades) se han convertido, de esta forma, en organizaciones conocedoras de las relaciones de competencia que tienen con otras regiones (comarcas o ciudades) y, por tanto, con la política de desarrollo económico local intentan mejorar su posición competitiva en un contexto cada vez más globalizado.

La eficacia de las acciones reside en el acuerdo de los actores para el desarrollo local. El conocimiento y la capacidad de acción solo son posibles si la sociedad local organizada es capaz de mantener el compromiso y la cooperación entre los agentes económicos, sociales y políticos para alcanzar las metas de desarrollo económico. Para que las acciones puedan llevarse a cabo, es necesario que los acuerdos entre los actores que forman las diferentes redes locales sean perdurables. Por ello, la planificación estratégica se ha convertido en un instrumento singular en la estrategia de desarrollo endógeno, ya que a partir del acuerdo inicial se suceden necesariamente acuerdos en lo relativo a diagnóstico, objetivos, estrategia, acciones y evaluación de resultados. Cuando una región (comarca o ciudad) resulta atractiva para la localización de empresas externas, la red de actores locales es de gran utilidad en la negociación con la gran empresa y, sobre todo, en el establecimiento de acuerdos de planificación entre la gran empresa y los gobiernos territoriales. En esos acuerdos se expresa el compromiso de las organizaciones públicas y privadas de alcanzar los objetivos del plan de desarrollo local y se indica la cuantía y forma de los incentivos, así como los compromisos del gobierno local y de las empresas externas.

CAPÍTULO II

NUEVOS CONCEPTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO. APORTES PARA LA DISCUSIÓN LATINOAMERICANA²

A. EL REDESCUBRIMIENTO DEL TERRITORIO Y LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA REGIONAL

La política regional aplicada tradicionalmente tenía como objetivo principal corregir los desequilibrios ocasionados por el crecimiento económico concentrador. Aun hoy día se asocia la política regional a la idea de reducir las desigualdades regionales en materia de desarrollo. Una característica de la política tradicional es el intento de dirigir impulsos exógenos de desarrollo hacia zonas con problemas económicos estructurales. Sin embargo, la visión actual de la política regional de desarrollo es bien diferente, pues pone el énfasis principal en la construcción de ventajas competitivas territoriales, mediante el aprovechamiento más eficiente de los recursos endógenos y la creación de entornos locales innovadores, contando para ello con la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales. En este sentido, la mayoría de los países desarrollados ha traspasado en los últimos años las funciones de la política regional de desarrollo a instituciones subnacionales situadas por debajo del gobierno central. Con este fin se han creado o fortalecido múltiples instituciones de carácter regional, con el objeto de impulsar procesos de reestructuración y cooperación empresarial, establecer acuerdos y relaciones de colaboración entre actores públicos y privados, y coordinar las políticas de fomento económico de los diferentes niveles territoriales de gobierno. De este modo, se ha producido una redefinición y traspaso de funciones de la política de desarrollo, adquiriendo la región (o territorio) un papel fundamental de referencia para la intervención eficaz y eficiente de la política de innovación y desarrollo productivo. Así, han comenzado a aplicarse nuevos modelos de modernización institucional y gestión económica en la política regional, con los cuales se trata de impulsar la competitividad de los diferentes espacios económicos basándose en una estrategia de calidad y diferenciación, y no por medio de subvenciones directas a la producción. Esto significa que la política territorial de desarrollo debe orientarse hacia la creación de ventajas específicas de localización mediante actividades empresariales innovadoras, en el marco de visiones estratégicas de desarrollo.

El nuevo atractivo de las regiones se debe a que en este ámbito se entrelazan tres diferentes procesos de modernización:

² Documento de Christian von Haldenwang (2000).

La modernización de empresas y localizaciones. Si bien la dinámica propia de los mercados desempeña un papel central en la creación de espacios económicos y complejos (*clusters*) industriales, la transformación de las estructuras económicas orientadas hacia la competitividad de las empresas y localizaciones exige una política proactiva de creación de externalidades territoriales positivas. Es decir, la creación de entornos territoriales favorables a la innovación y desarrollo productivo no deriva espontáneamente de las fuerzas del mercado, sino que es resultado de decisiones políticas. Por ello se dice que la región o el territorio pasan a convertirse en actores fundamentales del desarrollo económico.

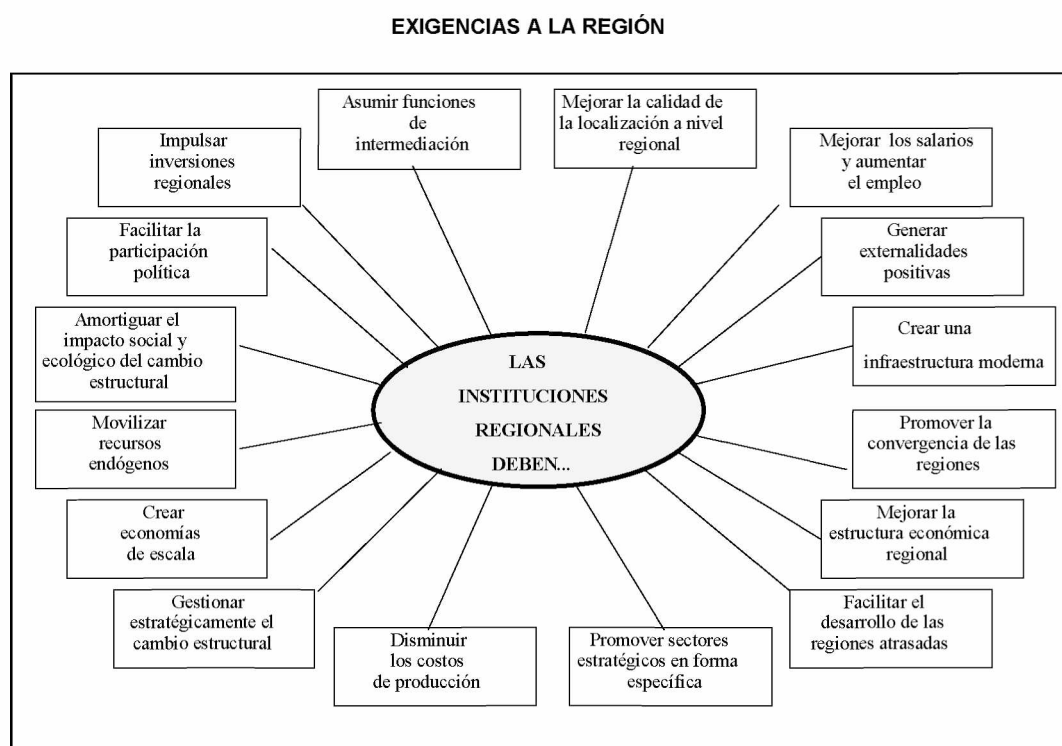
La modernización de las administraciones públicas constituye una respuesta a los problemas de eficiencia y eficacia de la gestión político-administrativa. La crisis fiscal de las entidades públicas obliga a racionalizar la organización administrativa y la oferta de servicios. Asimismo, la prestación de bienes y servicios económicos supera a menudo las competencias y capacidades de determinados municipios. Por otra parte, la interrelación de los centros urbanos con su entorno da origen a incentivos para fortalecer las relaciones de coordinación y cooperación. En suma, la regionalización de las funciones permite obtener economías de escala territoriales, facilitando la formulación de modelos estratégicos de desarrollo local.

La modernización de la gestión política tiene lugar en el marco de la revisión de los instrumentos estatales tradicionales y de la reorganización de las relaciones entre actores públicos y privados. En este contexto, los servicios de mediación y moderación pasan a ser un elemento cada vez más importante dentro de las prestaciones de las instituciones políticas, ya que para alcanzar el desarrollo económico local es necesario gestionar políticamente el *cambio estructural* en cada ámbito territorial.

La observación de que las condiciones subnacionales influyen en la creación de empresas, la elección de las localizaciones pertinentes y la capacidad innovadora de aquellas, es el punto de partida de la política regional orientada hacia la competitividad. A menos que se confíe exclusivamente en las fuerzas del mercado, cada *cambio estructural* orientado hacia la competitividad tiene como condición la existencia de una política territorial de desarrollo, esto es, la modificación de los factores propios de la localización. Por una parte, la política territorial de desarrollo debe guiarse por la demanda efectiva de servicios suministrados por las empresas existentes; por otra, debe apuntar hacia la gestión estratégica de esa demanda. Pero ninguna de estas funciones es de competencia exclusivamente regional, ya que la política territorial de desarrollo contiene un diseño transversal que implica competencias de diferentes niveles, desde el Estado central hasta el gobierno municipal. Precisamente por esta razón, las instituciones de nivel medio encargadas de la coordinación e intermediación desempeñan tan importante papel.

La creación de instituciones en el nivel regional es una prueba de la reorientación de la política territorial de desarrollo, la cual opera, en primer lugar, mediante la *descentralización* de las funciones de la política territorial de desarrollo

antes desempeñadas por los niveles centrales, a fin de aprovechar las ventajas de proximidad y poder reaccionar mejor frente a requerimientos específicos; en segundo lugar, actúa reuniendo las competencias municipales por medio de *mancomunidades o asociaciones de municipios*, a fin de obtener ventajas de las economías de escala y mejorar la eficacia de las medidas, y, en tercer lugar, mediante la creación de instituciones territoriales que resultan de la *cooperación entre actores públicos y privados*, con el objeto de impulsar una visión compartida de desarrollo y movilizar los recursos endógenos. En el diagrama siguiente se resumen algunas de las tareas que debe desempeñar cada región o territorio.



B. LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO

La creación de instituciones en el nivel regional obedece al hecho de que el *cambio estructural* genera problemas que no pueden ser solucionados adecuadamente en otros niveles políticos. Esto se debe, por una parte, a la naturaleza misma de los problemas, que son hasta cierto punto de carácter regional, y, por otra, a una mayor institucionalización de los otros niveles, lo que dificulta una reacción flexible a las nuevas exigencias de gestión y la puesta en marcha de nuevos instrumentos políticos.

Las exigencias de las empresas en cuanto a la calidad de su localización aumentan de acuerdo con la intensidad tecnológica de sus productos, la modernización de los procesos productivos y la complejidad de sus relaciones interempresariales. Los factores de producción, tales como la información y el capital, así como la existencia de materias primas en el nivel local, son cada vez menos determinantes para la elección de la localización de las empresas y las posibilidades de desarrollo de una región. En su lugar resultan de mayor importancia otros factores, como la calidad de la infraestructura básica; el grado de calificación y formación profesional de los recursos humanos; la oferta de servicios de desarrollo empresarial, o la calidad de vida (oferta de actividades culturales y de recreación, atención médica, educación). Paralelamente, aumentan las exigencias referidas a la gestión de la política regional, ya que ésta debe preocuparse de la orientación estratégica del proceso de desarrollo, de la mejora de la calidad del entorno territorial, y de los impactos sociales y ambientales del *cambio estructural*. En la competencia con otros espacios económicos, deben tenerse en cuenta los intereses de las empresas, que a menudo trabajan con horizontes de muy corto plazo. Al mismo tiempo, debe existir una gestión estratégica de largo plazo que considere y coordine los intereses y las actividades de los diferentes actores sociales.

1. Complejos productivos y distritos industriales

Un importante punto de partida para la discusión sobre la política territorial de fomento de la producción es el debate sobre los complejos productivos (*clusters*). El término se refiere a la concentración espacial de empresas con un determinado perfil de especialización y una gran densidad de interacciones entre sí. Ello da origen a una serie de ventajas, que pueden lograrse en función de diferentes factores, tales como el acceso a los recursos naturales, la existencia de mano de obra calificada, la disponibilidad de insumos manufacturados producidos en el mismo lugar, los efectos de derrame (*spillover*) localmente limitados (por ejemplo, merced al intercambio de información), y la concentración espacial de la demanda. En ese contexto, las empresas logran bajar los costes de producción mediante las economías de escala internas y la generación de externalidades positivas gracias a la cercanía con otros sujetos económicos (economías de aglomeración). Estas últimas se distinguen por ser válidas para todas las actividades económicas de una localización (*urbanization economies*), como la infraestructura vial; o bien por ser válidas sólo para una actividad determinada (*localization economies*), como la mano de obra local con un perfil específico de calificación. La discusión sobre la creación de complejos productivos se relaciona especialmente con las economías de localización.

Los *distritos industriales* constituyen aglomeraciones de empresas que se especializan dentro de la cadena de valor y coordinan la gama de productos. El intercambio intensivo de información a través de relaciones de cooperación entre las empresas es apoyado por una densa red territorial de instituciones políticas, sociales y culturales, lo cual se considera como el principal factor de éxito para la competitividad de los *distritos industriales*. Estos distritos se caracterizan por poseer una red eficiente de pequeñas y medianas empresas especializadas, con integración

territorial de la cadena de valor; gran disposición de cooperación empresarial para acceder a elementos de información estratégica; una organización interna de trabajo flexible con personal calificado y motivado, y gran densidad de servicios para las empresas.

El concepto de *distrito industrial* subraya la importancia de los complejos empresariales diferenciados, resaltando el papel de las instituciones que median entre la demanda de innovación de las empresas y la oferta territorial de factores estratégicos y servicios de desarrollo empresarial, así como la importancia de la construcción de relaciones de confianza establecidas territorialmente, para facilitar la cooperación entre los diferentes actores y el logro de la competitividad en los mercados. La alusión a estos conceptos tiene la virtud de llamar la atención hacia los aspectos territoriales e institucionales del desarrollo, y asimismo hacia la existencia de diferentes modelos de organización de los procesos productivos, toda vez que en ellos están presentes también, con toda su relevancia, los factores extraeconómicos, sociales e institucionales del desarrollo económico. De este modo, el debate sobre los *distritos industriales* ha marcado de manera decisiva la discusión actual sobre las exigencias de innovación de complejos productivos empresariales y los territorios económicos, lo cual ha permitido llevar la atención hacia ámbitos y estrategias de gestión subnacionales para enfrentar el *cambio estructural*.

2. La cooperación entre empresas

La calidad y la intensidad de la cooperación entre las empresas son también un importante factor competitivo. Desde el punto de vista de las empresas, la cooperación puede ofrecer cuatro ventajas estratégicas: i) la obtención de economías de escala mediante redes de proveedores, mercadeo, sistemas integrados de insumos y otros; ii) el acceso a las tecnologías y conocimientos prácticos del socio que hace de contraparte, mediante lo cual puede acelerarse la velocidad de las innovaciones; iii) la reducción de los riesgos de la empresa, al tener acceso a mejor información, compartir costos de transacción, y cosas semejantes, y iv) la posibilidad de influir sobre los mercados merced a la actuación conjunta. Con todo, a estas ventajas se contraponen algunos costes y riesgos que no deben desatenderse. Nos referimos a los costes de coordinación y gestión que siempre se generan en la cooperación entre empresas; el posible perjuicio de la propia posición competitiva (por ejemplo, por la transferencia no deseada de conocimientos prácticos); y el peligro de empeorar la posición de negociación frente al socio contraparte debido a relaciones de dependencia unilaterales.

La cooperación entre las empresas se diferencia según sea de forma horizontal (entre empresas con actividades comparables en la cadena de valor) o vertical (dentro de la misma cadena de valor). La cooperación horizontal (alianzas estratégicas, operaciones conjuntas, redes empresariales) es un aspecto central de los *distritos industriales*. De acuerdo con esto, las pequeñas y medianas empresas pueden sacar provecho de la cooperación horizontal. En cambio, la cooperación vertical adquiere mayor importancia cuando las empresas trasladan parte de sus

procesos de producción y dependen en mayor medida de los servicios de otras. De cualquier modo, las dos formas de cooperación no son excluyentes. Las empresas pueden cooperar en diversas áreas, como investigación y desarrollo, producción, compras, estudios de mercado, mercadeo y ventas, capacitación del personal y representación política de intereses. La definición de las competencias principales de cada empresa y la identificación de las ventajas competitivas específicas influyen en forma esencial en la disposición a la cooperación. En ello también influyen factores específicos de los complejos productivos, como la cantidad y tamaño de las empresas; la intensidad competitiva y tecnológica del complejo; su dinámica (crisis o expansión) y la experiencia en materia de cooperación.

3. Las instituciones económicas y la política territorial de desarrollo

Anteriormente se describió la política territorial de desarrollo como una tarea transversal en que interactúan agentes de diferentes niveles políticos. Cuando las instituciones regionales asumen nuevas funciones de política territorial de desarrollo, ello tiene lugar a condición de que estas últimas contribuyan a mejorar la calidad de los servicios económicos, ya sea en forma indirecta, a través de la gestión estratégica del *cambio estructural* o, directamente, a través de la oferta de servicios específicos para el fomento productivo. El proceso de reorientación se asocia a la creación de instituciones territoriales que desempeñan funciones de intermediación entre los actores, a fin de coordinar las actividades sustantivas del desarrollo como son, entre otras, la creación de sistemas territoriales de información empresarial, el desarrollo de visiones estratégicas ante el *cambio estructural*, el asesoramiento para la creación de empresas, la transferencia del conocimiento organizacional para la reestructuración de las empresas, la facilitación de capital de riesgo, la planificación y ordenamiento territorial, el fomento del comercio exterior, o el apoyo a la cooperación entre las empresas. No es extraño que la creación de instituciones regionales se vea estimulada por incentivos externos. Sin embargo, en muchos casos el éxito de estas instituciones depende, en forma determinante, de la iniciativa de actores locales. Algunas veces estas iniciativas provienen de las asociaciones o cámaras empresariales y, en menor medida, de las organizaciones sindicales. Sin embargo, las autoridades y entidades públicas desempeñan un papel decisivo en esta tarea de animación territorial, ya sea desde el nivel municipal, el provincial, el regional o el estatal. En algunos casos, también los institutos científicos o las instituciones que se dedican a la transferencia de conocimientos prácticos son actores importantes en el impulso de la política territorial de desarrollo.

4. El contexto macroeconómico y político

Además de las características específicas de la localización territorial, las regulaciones macroeconómicas y macropolíticas desempeñan un papel determinante. El Estado central ya no es el único vertebrador del funcionamiento de la economía, dada la creciente influencia, por una parte, de la lógica transnacional y la derivada del

funcionamiento de los esquemas de integración supranacional, y, por otra, de la lógica territorial de los diferentes sistemas productivos locales. Sin embargo, la actuación del Estado sigue siendo decisiva, ya que mientras se desprende de algunas funciones merced a la privatización de ciertas áreas, se ve también enfrentado a nuevas exigencias (como las relacionadas con el medio ambiente) o a la importancia estratégica de algunas áreas políticas clásicas, como la política educacional. Por esta razón, la gestión macropolítica del cambio estructural no se limita tan sólo a la estabilidad macroeconómica y fiscal, aun cuando ésta es un requisito de la política de desarrollo que no debe subestimarse. Por medio de la política fiscal, la legislación antimonopolio, las inversiones públicas, la política educacional y tecnológica y la política de comercio exterior, el Estado nacional interviene en los espacios de acción de los actores territoriales, de modo que el tipo de regulaciones en ese nivel determina, en muchos casos, la existencia o no de incentivos para la incorporación de innovaciones productivas.

5. La orientación estratégica y la visión sistémica

La capacidad estratégica y política de los actores involucrados es de gran importancia para la gestión del *cambio estructural*. Para que éstos puedan ponerse de acuerdo sobre nuevas visiones de desarrollo regional, deben disponer, en primer lugar, de un marco institucional de regulación de conflictos y lograr consensos sobre las reglas a seguir en la cooperación. Dada la complejidad de los intereses y las relaciones entre los actores regionales, esta exigencia no es para nada trivial.

Todo *cambio estructural* implica la creación de nuevas cadenas de valor y, por consiguiente, una redistribución de recursos y el surgimiento de nuevos actores económicos. Con relativa frecuencia este proceso se ve entorpecido por resistencias y obstáculos. Además, la promoción de nuevas actividades se ve influida por el hecho de que en muchos de los llamados sectores de futuro debe inducirse primero la demanda de nuevos productos y procesos. Los procesos que relacionan la formulación de visiones estratégicas con la planificación regional de desarrollo constituyen, pues, un importante complemento de los instrumentos nacionales de fomento productivo. Por otra parte, la demanda de soluciones sistémicas aumenta, porque las empresas se concentran cada vez más en sus actividades principales y, como consecuencia de ello, aumenta la complejidad de los procesos productivos propios, pero también la de las actividades transferidas a otras empresas. Crece así la demanda de insumos manufacturados de mayor calidad y de servicios de apoyo a la producción. Por esta razón, es necesario desarrollar soluciones sistémicas, lo cual requiere prestaciones de infraestructura y cooperación entre las empresas, así como una estrategia de mercadeo territorial.

C. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las intervenciones en la estructura administrativa y en el conjunto de instrumentos políticos en el nivel municipal se basan, cada vez más, en una nueva concepción de la administración pública (*new public management*), que integra una serie de elementos generales de reestructuración administrativa, referidos fundamentalmente a la gestión por resultados, la orientación hacia el cliente, la participación ciudadana, la descentralización y la gestión estratégica.

1. Gestión por resultados

El paso de la gestión burocrática tradicional, basada en reglamentos, a la gestión por resultados es considerado como la más importante de las reformas que experimentaron las administraciones públicas en los años noventa. Mientras que la gestión burocrática tradicional por reglamentos evalúa la producción de servicios administrativos según la conformidad de éstos con las reglas (orientación al insumo), el nuevo modelo resalta la importancia del resultado de los procesos administrativos de acuerdo con su eficiencia y la eficacia. Con la gestión por resultados se pretende superar los déficit que exhibe la gestión burocrática en lo que se refiere a eficiencia, orientación hacia el cliente, flexibilidad, transparencia y participación. En comparación con las iniciativas reformadoras de los años setenta y ochenta, la gestión por resultados constituye un avance conceptual, ya que no sólo el resultado (*output*) del servicio administrativo es el núcleo de las reformas, sino cada vez más sus consecuencias (*outcome*), es decir, los efectos sociales de la actuación administrativa. Este cambio se describe como un cambio de perspectiva, desde la administración burocrática (*input*) hacia la administración de servicios (*output*) y la administración para los ciudadanos (*outcome*).

2. Orientación hacia el cliente y participación ciudadana

Según el modelo de gestión por resultados, el objetivo principal de las reformas administrativas es el mejoramiento de la orientación hacia el cliente y el ciudadano. La utilidad de los servicios para los clientes y la comunidad local constituye el criterio de evaluación más importante, lo que presupone una identificación sistemática de las exigencias, intereses y necesidades de los destinatarios. Lo fundamental es que en los procesos de toma de decisiones también se informe a los destinatarios, se les pida la opinión y se los integre, sobre todo, a aquellos que tienen escasa capacidad de hacer oír sus demandas, como los niños, los viejos, los minusválidos, los desempleados. Dado que estos grupos hacen uso de los servicios comunales en mayor proporción que los restantes, la mejora de la eficiencia y calidad en esta área tiene, comparativamente, un mayor efecto sobre la situación presupuestaria del sector público. Por esta razón, una mayor participación ciudadana no sólo es importante por consideraciones democráticas (control y participación), sino que también se aplica cada vez más como recurso para mejorar los servicios comunales.

Aparte de la identificación de intereses y necesidades, la participación ciudadana contribuye a mejorar los procesos de planificación (evitar errores, seguridad jurídica); generar consenso y mejorar la aceptación de las decisiones políticas; movilizar los conocimientos organizativos y técnicos de la población; fortalecer la iniciativa de las personas involucradas, y mejorar la gestión administrativa y la prestación de servicios. La adaptación de las estructuras administrativas a los intereses y necesidades de la clientela local es otro aspecto importante. En ese contexto, la mayor importancia recae sobre la simplificación y aceleración de los trámites administrativos (como solicitudes o procedimientos de inscripción y de autorización), lo que tiene lugar merced a la creación de oficinas ciudadanas o de centros de servicios; la concentración de responsabilidades y la reducción de los niveles jerárquicos; el establecimiento de horarios de atención adaptados al cliente y la concertación de citas de asesoramiento; la entrega de información o de asesoramiento por teléfono; y la transparencia de las cuentas públicas.

Cada vez se reconoce más que las municipalidades que introducen estos cambios pueden adquirir ventajas concretas en su competencia con otras localidades, ya que estas mejoras no sólo son solicitadas (y recompensadas) por la comunidad, sino que también significan un ahorro de tiempo y dinero para las empresas, así como una mayor calidad de las prestaciones. En muchos casos, las mejoras en el área de la orientación hacia el cliente tienen lugar, además, mediante la incorporación de elementos de competitividad en la prestación de los servicios.

3. Gestión de contratos y competencia

En el marco de la modernización administrativa, los contratos cumplen la función de reorientar la gestión, desde una basada en reglamentos hacia una guiada por resultados. Su efecto es una consecuencia de la separación entre mandantes y mandatarios. Mediante contratos relativos a las prestaciones de la administración pública, basadas en descripciones concretas de los productos de ésta, es posible aumentar la eficiencia de la oferta. Un contrato es un acuerdo por escrito entre dos partes sobre los resultados que deben alcanzarse dentro de un período definido, con un presupuesto fijo. Una función fundamental de la gestión de contratos consiste en incorporar elementos de competencia en la prestación de los servicios públicos. La competencia no es el objetivo, pero sí un importante *instrumento* para la reestructuración de las administraciones públicas. Una mayor orientación hacia la competencia tiene efectos positivos sobre la productividad y la calidad del servicio público. La presión competitiva promueve, además, la continuidad del proceso de innovaciones. Pese a todo, el fortalecimiento de la competitividad debe ir acompañado de una ampliación de las competencias públicas de regulación o gestión. De lo contrario, la privatización de los servicios puede favorecer la monopolización privada de los mercados. La orientación hacia clientes “interesantes” (solventes) y la exclusión de clientes “problemáticos”, comprensible desde el punto de vista empresarial, puede tener como consecuencia una discriminación social en la entrega de los servicios.

Además, no en todas las áreas de prestación de servicios públicos es posible cubrir los costos o lograr rentabilidad, ni tampoco es deseable en todos los casos.

4. Descentralización

La implantación de la gestión por resultados conlleva, en general, el traspaso de competencias a los niveles administrativos inferiores. Mediante la descentralización, junto con la gestión de contratos, se promueve la separación interna entre mandantes y mandatarios en la administración pública. Se amplía la libertad de las divisiones y unidades para la gestión de sus servicios, lo que al mismo tiempo permite aumentar su eficiencia. Ahora bien, la descentralización no es un concepto nuevo de la modernización administrativa. Mientras que en el pasado se acentuaban, por una parte, los aspectos de participación y subsidiaridad, y la eficiencia de los servicios del Estado, por otra, hoy se habla cada vez más de la descentralización como un instrumento de integración interna de responsabilidad técnica y financiera, y se la relaciona con los conceptos de orientación hacia el cliente y de efectos sociales.

Actualmente, la descentralización, como elemento de la reforma administrativa, se combina con elementos de competencia (gestión de contratos) y programas de capacitación de personal. Estos últimos comprenden, por ejemplo, la capacitación y el perfeccionamiento profesional en el área de las comunicaciones y la gestión financiera (confección del presupuesto orientada hacia resultados), pero también la promoción de la imagen corporativa en las diferentes áreas administrativas. Una administración descentralizada y basada en la gestión por resultados permite mejorar la capacidad de reacción de una municipalidad frente a los cambios de su entorno, creando nuevas posibilidades de cooperación con otros actores en áreas políticas específicas. En sus relaciones hacia el exterior, las instituciones descentralizadas –por ejemplo, las asociaciones de fomento económico– son más flexibles que las unidades sujetas a una gestión burocrática y jerárquica. De este modo, pueden tener lugar cooperaciones a nivel regional, que son apoyadas estratégicamente por los niveles superiores de la administración pública y dependen de la responsabilidad operativa de las unidades administrativas descentralizadas.

Así pues, una administración pública descentralizada impone mayores exigencias a la gestión política. Pero la mayor eficiencia y eficacia de cada una de las unidades descentralizadas no significa automáticamente mayor eficiencia y eficacia de la administración pública en general. Por esta razón, es necesario fortalecer la capacidad interna y externa de seguimiento y evaluación, y diseñar instrumentos de retroalimentación con la participación de los involucrados. Por otra parte, también es esencial ampliar la capacidad de gestión estratégica, es decir, la gestión política a largo plazo del proceso de reformas.

5. Gestión estratégica

La gestión por resultados requiere asimismo una gestión estratégica. Únicamente la retroalimentación con objetivos estratégicos a largo plazo permite corregir la tendencia hacia reformas de corto plazo y de alcance limitado. Esto es de especial importancia para los servicios económicos municipales, ya que muchos de éstos requieren bastante tiempo y recursos para ajustarse a los cambios. La modernización administrativa también trae consigo cambios considerables para la dimensión política, ya que debe armonizarse la demanda de orientaciones estratégicas que surge de una administración descentralizada con la clásica vocación cortoplacista de ejercicio del poder. No sólo la gestión administrativa, sino también el proceso de reformas, requieren una visión estratégica. El objetivo debe ser mantener la continuidad del proceso de reformas y evitar su estancamiento o incluso su regresión. En este contexto, son instrumentos importantes el *benchmarking*, por medio de comparaciones internas y externas de las prestaciones o por medio de encuestas detalladas a clientes y empleados; la incorporación y el fortalecimiento de elementos de competencia a través de contratos, y la integración del personal en el proceso de reformas mediante la descentralización de la capacidad de decisión y la creación de incentivos para la participación en ese proceso (exención de trabajo, gratificaciones, oportunidades de ascenso, cursos de perfeccionamiento).

La gestión estratégica como proceso basado en la *calidad total* apunta a un cambio cultural profundo en la prestación de servicios públicos, cuyo objetivo es la mejora continua de la calidad de las prestaciones. De este modo, debe garantizarse la relación entre las iniciativas propuestas desde arriba y las mejoras propuestas desde abajo, lo cual exige definir la reforma administrativa como un proyecto político y consensuar una visión común de cómo debe ser una administración moderna. El objetivo no es sólo un mejor proceso de planificación sino, sobre todo, la complementación entre el control estratégico (“hacer las cosas apropiadas”) y el control operativo (“hacer las cosas bien”). Finalmente, de gran importancia para el éxito de la modernización administrativa es la capacidad de cooperar con actores externos en la solución de aquellos problemas que la municipalidad no puede resolver por sí sola. Esto guarda relación, por una parte, con la cooperación con empresas privadas, usuarios y organizaciones del sector terciario, y, por otra, con la capacidad de establecer relaciones de cooperación a largo plazo, tanto específicas como estratégicas, con otras administraciones e instituciones del nivel regional.

6. La nueva gestión pública y la regionalización

La modernización municipal crea incentivos para el fortalecimiento de las instituciones regionales, de la misma forma que la regionalización puede impulsar la modernización administrativa. Uno de los motivos de las municipalidades para participar en las instituciones regionales es la obtención de economías de escala en la prestación de servicios de infraestructura (transporte, suministro de energía, gestión de recursos hídricos, gestión de residuos). En muchos casos, estos servicios se privatizan o se

traspasan a empresas privadas regionales de las comunas en cuestión. Es decir, en esta área la regionalización va acompañada de descentralización, gestión de contratos y competitividad. Otro motivo es la complementación de la oferta de prestaciones en el nivel regional, merced a lo cual las municipalidades pueden fortalecer sus propias competencias estratégicas de gestión. Igualmente, las municipalidades pueden participar en instituciones regionales para desprenderse de tareas, dada la existencia de relaciones cada vez más complejas entre los actores y dado el avance de la descentralización, la privatización y la creación de redes, todo lo cual convierte la gestión de las áreas pertinentes en un problema de orientación y coordinación. Finalmente, otros motivos pueden ser la obtención de recursos externos mediante la incorporación a un programa de alcance regional, o la oportunidad de crear redes de relaciones a través de la vinculación con las instituciones regionales.

D. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PARA LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO

Ya hemos señalado que el nivel regional asume cada vez un mayor número de funciones de la política territorial de desarrollo, en virtud de la aplicación de nuevos conceptos de modernización administrativa. Igualmente, este enfoque innovador depende de la capacidad estratégica y política de los actores involucrados, es decir, del potencial de éstos para alcanzar acuerdos entre el sector público y el privado sobre la gestión a largo plazo del *cambio estructural* orientada hacia la competitividad y el bien común. Para ello no es sólo condición necesaria la disposición individual a cooperar, sino que deben existir instrumentos de gestión apropiados. La cooperación entre actores públicos y privados y la gestión por redes constituyen importantes instrumentos de la gestión del *cambio estructural*, ya que pueden contribuir a superar obstáculos de aprendizaje y desarrollo, movilizar nuevos recursos, coordinar la oferta y la demanda de servicios económicos, y promover procesos de modernización dentro de las administraciones públicas. Por esta razón, la creación de instituciones regionales va unida a la aplicación de formas de gestión que apuntan en forma más directa hacia la cooperación y la movilización de recursos sociales.

1. Cooperación público-privada

En el debate actual sobre la cooperación entre actores públicos y privados se hace hincapié en el concepto de cooperación público-privada (*public private partnership*), el cual se define como la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados con el fin de coordinar y concentrar recursos organizativos, técnicos y materiales para solucionar en forma concertada problemas definidos colectivamente. Condición necesaria para que tenga lugar esta cooperación es que ambas partes reconozcan el carácter complementario de sus respectivos intereses. En lo relativo al grado de formalización, pueden distinguirse tres formas de cooperación público-privada, las cuales, para mayor claridad, se describirán como empresarial, de beneficiarios y estratégica. La cooperación público-privada de carácter *empresarial* se refiere a la

producción de servicios de infraestructura y otros servicios públicos por parte de empresas privadas. En estos casos el objeto y el contenido de la cooperación están regulados por un contrato. Es decir, la cooperación se entiende como una relación entre partes, en la cual la contraparte privada persigue un beneficio económico, siendo el objetivo de la contraparte pública el ahorro de recursos merced al aumento de la eficiencia, la orientación hacia la competencia y la movilización de capital privado.

La prestación de determinados servicios bajo la forma de cooperación público-privada de *beneficiarios* también se regula mediante un contrato. En este caso, el interés público y el privado coinciden en suministrar conjuntamente un servicio que de otro modo no se materializaría. La utilidad máxima y el fomento de la competencia desempeñan un papel menor como motivos de cooperación. Por último, la cooperación público-privada *estratégica* tiene como base formal los acuerdos verbales y las declaraciones de intención, sin necesidad de formalizarlos mediante contratos. En este tipo de cooperación lo importante no es la eficiencia de la prestación de servicios ni la movilización de capital privado, sino la reunión de competencias y recursos para superar problemas complejos que afectan a los intereses privados y los públicos.

Uno de los motivos de la cooperación es, a menudo, el deseo de reducir la inseguridad mediante la información sobre las actividades de los restantes actores y la coordinación de las actuaciones. Asimismo, todos los tipos de cooperación público-privada comparten como condición una nueva concepción del rol de los actores involucrados, especialmente de las instituciones públicas. Los servicios no se prestan por efecto de una gestión burocrática o de instrucciones de la autoridad, sino en el marco de obligaciones contractuales y cooperativas. Las diferentes modalidades de cooperación público-privada ofrecen la posibilidad de combinar el interés público de entregar un servicio en forma eficiente y eficaz y el interés privado de maximizar las utilidades en el corto o largo plazo. En este sentido, la cooperación público-privada ofrece la posibilidad de ahorrar, aumentar la eficiencia y obtener economías de escala, al producir conjuntos de bienes por los que existe un interés público. Permite asimismo identificar en forma más precisa la demanda privada, coordinar mejor los intereses públicos y privados; dar mayor velocidad a los procesos de decisión y ejecución, y conseguir mayor flexibilidad y capacidad de elaboración frente a desafíos regionales complejos, mediante la incorporación de los actores pertinentes, así como desarrollar nuevas fuentes de recursos y captar nuevos capitales.

Ante las exigencias del *cambio estructural*, los actores se ven enfrentados a veces a problemas que no tienen solución por medio de estructuras jerárquicas ni por medio del funcionamiento de los mercados. Para ello, la cooperación público-privada ofrece una mayor capacidad de gestión y solución de problemas, al abrir nuevas opciones para una prestación más eficiente y con mayor orientación hacia el cliente. Merced a la movilización de recursos adicionales se puede responder más rápido y en forma más precisa y completa a las nuevas exigencias de prestaciones. Además, la cooperación público-privada estratégica facilita la creación de consenso

social en la elaboración de nuevas visiones y la solución de situaciones problemáticas. Los principales riesgos de la cooperación público-privada se refieren al manejo inadecuado de la integración de actores, la insuficiencia de los instrumentos de seguimiento y control, y la falta de transparencia de los procesos cooperativos de toma de decisiones. Un problema clave es la selección de los actores que deben participar en la cooperación. Por una parte, es posible que sea más fácil conciliar los intereses si la cooperación se limita a los actores más importantes. Pero, por otra, aumenta también el riesgo de obtener menores resultados. En cambio, una integración amplia de actores garantiza que las decisiones, una vez tomadas, puedan ponerse en práctica sin dificultades y en forma rápida, aprovechándose el potencial regional de recursos organizativos y técnicos. Sin embargo, con la presencia de un grupo de actores más amplio, aumenta el riesgo de un bloqueo recíproco de intereses cuando estén en juego problemas relativos a la distribución.

2. La coordinación mediante redes y la importancia de la visión estratégica

La coordinación por redes es una importante forma de operar en la gestión interna de las cooperaciones regionales. El nivel regional, debido a su menor grado de institucionalización y la diversidad de cooperaciones estratégicas, está considerablemente influenciado por la gestión por redes. Entre las características de las redes cabe señalar que son elementos mediadores entre el mercado y los sistemas políticos jerárquicos que se establecen de manera flexible, informal y voluntaria entre actores con intereses comunes. De este modo, las regulaciones y estructuras de las redes tienen fundamentalmente el carácter de comunicaciones y dependen en gran medida de la disposición a cooperar de sus integrantes, siendo muy sensibles a las interferencias relativas a la confianza mutua de sus miembros.

Dado que el *cambio estructural* suele conllevar cambios en la especialización sectorial de una región, con las estructuras de redes tradicionales puede eventualmente aumentar el peligro de bloqueos por parte de grupos establecidos. Por esta razón las redes son probablemente eficientes cuando el diseño estructural se inscribe dentro de una estrategia de desarrollo establecida y dinámica. Sin embargo, las redes se topan con mayores dificultades cuando hay que hacer frente a crisis estructurales e iniciar y gestionar cambios. Así pues, para que una cooperación estratégica y gestionada por redes contribuya verdaderamente a una gestión innovadora del *cambio estructural*, es importante, primero, que el grupo de participantes no esté compuesto únicamente por los principales sectores del antiguo modelo de desarrollo y, segundo, que la cooperación no se agote en la planificación estratégica, sino que incluya medidas y proyectos concretos, en los que posteriormente pueda tener lugar una limitación del grupo de actores. Pero, sobre todo, la cooperación debe apuntar hacia una reformulación de las visiones económicas y sociales.

Las visiones estratégicas que se elaboran por un amplio grupo de actores sociales constituyen un instrumento fundamental para que la región experimente un *cambio estructural* orientado hacia la competitividad, pues cumplen en ello una función orientadora, coordinadora, planificadora y motivadora. Además, impulsan y facilitan el consenso entre diferentes actores sociales, por ejemplo, entre las expectativas de los expertos y las de otros actores, o entre empresas y organizaciones sociales. Pero las visiones estratégicas no son innovadoras para siempre. No son sólo un elemento catalizador, sino también el resultado de procesos de aprendizaje y, una vez consolidadas, pueden tener un efecto bloqueador del aprendizaje. Por esta razón, la modificación de las visiones existentes es una condición para innovar.

A pesar de todas las ventajas que puedan tener las relaciones de cooperación institucional en el nivel regional, debe quedar claro que la gestión por redes, en el marco de una política territorial de desarrollo orientada hacia la competencia, no reemplaza la gestión jerárquica de las instituciones públicas, sino que la complementa. Por una parte, las decisiones “duras” relativas al presupuesto se mantienen dentro de la esfera de competencia de los organismos públicos. Por otra parte, las formas de cooperación público-privada presuponen que los intereses públicos se definen claramente y se harán valer en forma efectiva. Es decir, al mismo tiempo que la administración pública se desprende de tareas de ejecución y aumenta la calidad de sus servicios, debe tratar de adquirir nuevas capacidades de gestión. Por esta razón, como instrumento para la gestión del cambio estructural, la cooperación público-privada depende de actores provenientes del sector público con capacidad estratégica y política. Si se prestan servicios en forma cooperativa, como se ha descrito, debe asegurarse que tal cooperación no tenga una finalidad (por ejemplo, la transferencia de recursos en favor de determinadas empresas privadas) que no esté justificada por el bien común. La mejor garantía para que la cooperación público-privada apunte al bien común puede obtenerse por medio de la transparencia de las medidas, la entrega de información a la opinión pública, la obligación de rendir cuentas, la competencia y la participación, así como por la fijación de criterios de desempeño que permitan verificar la capacidad de gestión de las instituciones y motivarlas a mejorar en forma continua.

E. REFLEXIONES PARA LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

En el pasado, en América Latina, la política territorial de desarrollo y el fomento productivo se entendían casi exclusivamente como esferas de intervención del Estado central, por medio de modelos de gestión jerárquicos tradicionales, incluso en sistemas federales como Argentina, Brasil o México. Además, en numerosos sectores de la economía el proteccionismo en materia de comercio exterior y los aparatos estatales sobredimensionados obstaculizaban una mayor orientación de las empresas hacia la competencia. Sin embargo, la apertura externa de las economías latinoamericanas que

siguió a las crisis fiscal y de endeudamiento trajo consigo un cambio radical de la situación económica anterior y situó a las empresas, al igual que a los sistemas políticos, frente a nuevos desafíos. Un aspecto central de la política de adaptación fue la estabilización macroeconómica. En los años noventa se logró reducir considerablemente la tasa de inflación en casi todos los países. Con ello mejoraron también nuevamente las condiciones para las inversiones en el sector productivo, que tienen en general plazos más largos que las inversiones de cartera. Un segundo aspecto fue la liberalización del comercio exterior, que en algunos países se llevó a cabo con una modalidad de *shock*. Como consecuencia de ello, muchas empresas latinoamericanas tuvieron que enfrentar un mayor grado de competencia también en los mercados nacionales. En algunos casos, la creación de zonas de libre comercio regionales –como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) o el Mercado Común del Sur (Mercosur)- permitió abrir nuevos mercados para el comercio exterior.

La desregulación de los mercados contribuyó a intensificar aún más la competencia en numerosos sectores de la economía. Esto es especialmente válido para el sector financiero, pero también para el de energía, transportes y telecomunicaciones. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países se redujeron las barreras arancelarias y no arancelarias para las inversiones extranjeras. Estas medidas estuvieron acompañadas de una extensa privatización de empresas estatales. Entre tanto, el Estado, con pocas excepciones (por ejemplo, el cobre en Chile, el petróleo en México), se desprendió casi por completo de su rol empresarial. Sin embargo, ha quedado de manifiesto que la estabilización macroeconómica, la liberalización, la desregulación y la privatización no son suficientes, como objetivos políticos o conceptos de gestión, para mejorar la competitividad de los bienes y servicios, generar nuevas cadenas de valor e incorporar a un mayor porcentaje de la población en el crecimiento económico sostenido.

Por esta razón, desde mediados de los años noventa se está reflexionando sobre una segunda fase del ajuste estructural. En este sentido, la modernización de las instituciones de política económica y de desarrollo adquiere especial importancia, lo cual sugiere la necesidad de introducir reformas a nivel del Estado nacional en las siguientes áreas:

- Reformas del sistema jurídico (derecho de la competencia, derecho laboral, régimen de inversiones, aceleración de los procedimientos judiciales).
- Reforma administrativa (creación de competencias reguladoras, reducción de los trámites administrativos, introducción de sistemas de promoción de personal).
- Consolidación de los sistemas financieros (creación de redes de seguridad, reforma de la superintendencia bancaria, privatización de bancos públicos, control del mercado de capitales).

- Reforma de instituciones sociales del Estado (sistemas de seguro social, de desempleo, de asistencia médica).
- Reforma del sistema educacional (educación escolar, capacitación profesional, investigación orientada hacia la aplicación).

Otro campo de acción de fundamental importancia para una gestión del *cambio estructural* orientado hacia la competitividad y el bien común, se refiere a la creación de instituciones económicas en el nivel subnacional. También en América Latina, en el marco de la descentralización de competencias hacia los gobiernos subnacionales, se entiende el desarrollo cada vez más como un proceso dependiente de las condiciones e instituciones locales y regionales. La población local, las administraciones municipales y regionales, así como las dependencias descentralizadas del Estado central, se convierten en actores decisivos de una política volcada hacia el mejoramiento de la calidad del entorno territorial para el fomento productivo local.

Este proceso va acompañado de un cambio en la estrategia de desarrollo. Hasta ahora la política centralizada de desarrollo se ha caracterizado por una perspectiva dual de fomento. Por una parte, los programas sectoriales de fomento productivo (como créditos o subvenciones tributarias), al igual que el fomento de las exportaciones, han apuntado prorritariamente hacia las empresas grandes y modernas, las cuales se han beneficiado también del proceso privatizador. Por otra parte, el apoyo a las microempresas y pequeñas empresas se plantea como parte de una política de combate de la pobreza. En muy pocos casos se ha logrado integrar ambos enfoques, sobre todo porque su responsabilidad recae en diferentes instituciones del Estado central, pero, fundamentalmente, porque no se ha incorporado el enfoque del desarrollo económico territorial como parte de las estrategias nacionales de desarrollo económico. En muchos países del continente existe en la actualidad gran interés por complementar la perspectiva del fomento productivo orientado hacia la exportación y la lucha contra la pobreza mediante un enfoque territorial del desarrollo. La cuestión central reside, al igual que en las mejores prácticas internacionales, en la movilización del potencial endógeno en el marco de visiones estratégicas de desarrollo.

1. Descentralización y modernización de la gestión local

Con la descentralización se dan nuevas condiciones y actores para el surgimiento de iniciativas territoriales de desarrollo. Sin embargo, no era éste en general el aspecto que estaba al principio en el centro de las reformas, sino más bien la dimensión política de mayor participación y la dimensión administrativa de mayor eficiencia. En casi todos los países del continente, las regiones (departamentos o estados federados) y las municipalidades recibieron competencias de política social, de infraestructura y de servicios básicos y se las revalorizó políticamente por medio de elecciones directas de gobernadores y alcaldes. Con ello, las entidades públicas subnacionales asumieron una serie de importantes funciones de la política territorial de desarrollo, entre las que

figuran la responsabilidad por la infraestructura vial local y regional; los servicios públicos (energía, agua potable, tratamiento de residuos líquidos y sólidos); la planificación regional, el ordenamiento territorial y la facilitación de terrenos para actividades económicas; importantes competencias en el sistema educacional (educación primaria y secundaria, capacitación profesional), así como las competencias tributarias relacionadas con las actividades empresariales (como impuestos de bienes raíces, impuestos sobre vehículos, derechos y tasas).

En particular, cabe destacar dos aspectos del proceso de descentralización. En primer lugar, las regiones, provincias o municipalidades no siempre están bien preparadas y equipadas para hacerse cargo en forma eficaz de las funciones de la política territorial de desarrollo. Las entidades públicas del nivel intermedio siguen siendo a menudo escenarios principales del clientelismo, y oponen gran resistencia a las iniciativas de modernización administrativa y al ajuste presupuestario y con mayor razón operan así en las regiones más atrasadas y periféricas, es decir, precisamente allí donde la política territorial de desarrollo tendría que aplicarse en mayor medida a través del nivel intermedio, considerando la falta de estructuras locales más eficientes. Por su parte, las municipalidades son con frecuencia demasiado pequeñas, su financiamiento e ingresos propios escasos, la dependencia de normas y recursos externos excesiva y sus estructuras administrativas atrasadas. Además, al igual que en el nivel departamental, los modelos políticos tradicionales todavía desempeñan un gran papel, y la cultura local de desarrollo no suele incorporar los rasgos emprendedores sino los derivados de la lógica del subsidio.

En segundo lugar, a pesar de lo dicho anteriormente, en el marco de los procesos de descentralización puede apreciarse un creciente interés de los actores locales y regionales por una gestión autónoma de sus procesos de desarrollo. El surgimiento de una nueva conciencia política en las regiones y municipios revela que la descentralización en América Latina no debe ser considerada como una moda pasajera, sino que debe tenerse muy en cuenta en el diseño de las reformas políticas (y también del desarrollo productivo). Sin embargo, hay todavía una disparidad entre las exigencias crecientes y las posibilidades actuales de compatibilizar efectivamente las políticas territoriales de desarrollo de los diferentes niveles del sistema político, disparidad que requiere un esfuerzo adicional de ajuste institucional. Para ello se precisa modernizar las administraciones públicas e integrar efectivamente a los actores en el marco de los nuevos modelos de gestión. En este sentido, se pueden identificar los siguientes elementos:

Reforma administrativa y orientación hacia el cliente. Con relativa frecuencia, las administraciones latinoamericanas se caracterizan por el distanciamiento del cliente y la falta de orientación de servicio. En muchas partes, los servicios económicos (por ejemplo los permisos de construcción y de puesta en marcha de las empresas) se obtienen sobre la base de pagos ilegales (corrupción) y se retrasan o entorpecen a causa de obstáculos burocráticos. Por esta razón, además

de crear equilibrios y contrapesos democráticos, es necesario sensibilizar a las autoridades de nivel local y regional en lo concerniente al desarrollo productivo.

Competencias de planificación. La política territorial de desarrollo exige una planificación previa, a fin de coordinar los diferentes instrumentos e instituciones. No en todos los países latinoamericanos los niveles inferiores cuentan con la experiencia y las competencias suficientes en esta área. Sin embargo, con motivo del traspaso de competencias presupuestarias y tareas relevantes desde el punto de vista de la política territorial de desarrollo, se han iniciado importantes procesos de aprendizaje en los últimos años.

Información. Las tareas que caracterizan a una política territorial de desarrollo, como la coordinación de instrumentos de fomento económico y de planificación del desarrollo, la atracción de inversiones, la gestión de zonas económicas y el mercadeo territorial, requieren el acceso a datos geológicos, demográficos, fiscales y económicos, que en América Latina muchas veces no están disponibles ni son de la calidad adecuada. Por esta razón, la recopilación, concentración y facilitación de la información constituyen elementos fundamentales para una descentralización efectiva de la política territorial de desarrollo. Esto incluye no sólo el flujo de información de las instituciones del Estado central hacia las comunas y regiones, sino que también es importante identificar la demanda local de servicios económicos sobre la base de encuestas a las empresas, mesas redondas o foros de planificación estratégica.

Cooperación intermunicipal. En muchos países de América Latina sólo recientemente se han creado las condiciones institucionales necesarias para la cooperación intermunicipal. Por consiguiente, la cooperación entre las municipalidades en la ejecución de proyectos de infraestructura se encuentra aún en sus inicios. A ello cabe agregar el que los proyectos conjuntos intermunicipales suelen comprometer recursos económicos y personal durante años, a veces más allá de los períodos electorales. Por esta razón, la cooperación intermunicipal supone un arraigo lo más amplio posible en las sociedades locales, así como competencias de política presupuestaria que posibiliten planificar las inversiones por varios años. No obstante, en muchos países las decisiones relativas a inversión siguen en manos de instituciones sectoriales del Estado central y requieren servicios de coordinación adicionales. Lo importante, además, es que los gobiernos locales puedan confiar en la fidelidad contractual de sus contrapartes y que, en caso de conflictos, dispongan de modelos eficaces de regulación (jurídicos y administrativos).

Relaciones entre centros urbanos y municipios adyacentes. Otro punto de partida para la creación de instituciones regionales son las relaciones entre las zonas metropolitanas y los municipios adyacentes. En América Latina, por lo general, la mayoría de la población y de la actividad económica se concentran en núcleos urbanos. En muchas metrópolis latinoamericanas, el enorme déficit de infraestructura ha dado origen a deseconomías de aglomeración que obstaculizan las innovaciones empresariales y reducen la competitividad territorial. Como

elementos de este proceso se observan la degradación del centro de las ciudades y el surgimiento tanto de centros económicos secundarios como de cinturones de miseria alrededor de los núcleos urbanos. A ello cabe agregar que las metrópolis traspasan en parte los enormes costos del uso ambiental a los municipios adyacentes. Bajo estas circunstancias, por razones ecológicas y sociales resulta absolutamente imprescindible la coordinación regional de las medidas de infraestructura y política social entre los centros urbanos y los municipios rurales. Dicha coordinación es también un importante instrumento de mejora de la calidad del entorno territorial, a través de la infraestructura vial, la gestión de las zonas económicas y el mercadeo de las ciudades.

Nuevas formas de gestión. La introducción de nuevas formas de gestión cooperativa a nivel regional y local ofrece la posibilidad de compensar los déficit de gestión de las entidades públicas, obtener recursos adicionales y mejorar sustancialmente la oferta de servicios de la política territorial de desarrollo. No es casual que en los últimos años la cooperación público-privada figure cada vez más como un componente de la política de desarrollo. Anteriormente se destacó la importancia que reviste el incorporar al empresariado en la política territorial de desarrollo. Sin embargo, en América Latina, las condiciones institucionales para la cooperación entre los agentes públicos y privados no siempre son ideales. La cooperación exige que se compatibilicen en forma efectiva los intereses públicos y los privados. Si la orientación hacia el bien común de los actores públicos es débil (por ejemplo, debido a estructuras de clientelismo) y las competencias de gestión insuficientes, existe el peligro de que la cooperación público-privada regional tenga como objetivo transferir recursos a la economía privada. Por esta razón, la descentralización de las políticas territoriales de desarrollo tiene en muchos casos una dimensión de fortalecimiento institucional de la democracia local, a fin de crear mecanismos de control eficaces y mejorar la capacidad de articulación de la sociedad civil regional.

F. ALGUNAS PREGUNTAS BÁSICAS PARA UNA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

En el marco de la descentralización de los recursos y competencias, así como de la integración en el mercado mundial, también en América Latina la política territorial de desarrollo tiende a transformarse en un área política en que se están aplicando nuevos conceptos de gestión y nuevas soluciones institucionales. De esta manera, en varios países comienzan a vislumbrarse las bases de una política orientada hacia la competitividad, cuyos interrogantes básicos se exponen a continuación.

¿Desarrollo equilibrado o movilización de recursos endógenos? En el pasado, las iniciativas territoriales para el fomento productivo y la política territorial de desarrollo apuntaban, por intermedio de subvenciones para las regiones periféricas, hacia un desarrollo regional equilibrado. Este enfoque aún sigue vigente en América Latina. No obstante, desde la nueva perspectiva de la

política territorial de desarrollo, la asignación de recursos de fomento no tiene como objetivo directo la redistribución interregional del poder económico o adquisitivo, sino que se dirige, en primer lugar, a la movilización de recursos endógenos en el marco de visiones estratégicas de desarrollo, con el fin de crear ventajas competitivas territoriales y mejorar la calidad de los servicios económicos.

¿“Circuitos económicos” regionales o integración en mercados globalizados? Una política territorial de desarrollo moderna, como lo muestran las mejores prácticas internacionales, no apunta sólo al fomento de la exportación y la cooperación local entre las empresas, sino que se apoya también en la mayor articulación regional de la economía y el tejido de empresas existentes. En este sentido, hay que incorporar una visión estratégica de inserción de los circuitos económicos locales en sus respectivos mercados, tratando de incluir los mecanismos regionales y supraregionales de cooperación entre las empresas. No obstante, hay en América Latina numerosos espacios económicos que se caracterizan por la falta de empresas modernas. En estos casos, el mejoramiento general de las condiciones para la actividad empresarial tiene prioridad plena.

Modificaciones en la estructura de incentivos. La disposición a entablar relaciones de cooperación entre diversos actores aumenta cuando se exponen claramente las ventajas de ello y se identifican las situaciones concretas de beneficio mutuo. Para ello es importante, por una parte, sensibilizar a las autoridades locales y regionales en lo relativo a la política territorial de desarrollo y capacitarlas en metodologías de planificación estratégica. Aun en épocas de descentralización, muchos municipios y regiones latinoamericanas participan sólo parcialmente en los éxitos empresariales locales. Por esta razón, para las autoridades de nivel local resulta con frecuencia políticamente más provechoso invertir en servicios sociales básicos y en beneficios para determinados grupos, que preocuparse por mejorar los factores de competitividad territorial. Las medidas de descentralización fiscal que apuntan a una mayor vinculación de la recaudación local y regional con la economía local, pueden contribuir a una reforma de la estructura de incentivos.

La construcción del nivel intermedio. Con el concepto de política regional orientada hacia la competitividad se describe, entre otras cosas, la transición desde una política de oferta centralizada hacia una política de demanda descentralizada de fomento. Para hacer realidad este tránsito, se requieren instituciones que estén en condiciones de asumir las funciones de intermediación necesarias entre el nivel local y las instituciones del Estado central. En este contexto, es de esperar que el nivel intermedio de los sistemas políticos de América Latina continúe diversificándose institucionalmente. También debe tenerse en cuenta al respecto que los recursos organizacionales de los actores sociales de América Latina no están distribuidos en forma equitativa. Esto es especialmente válido en lo que se refiere a los agentes económicos. Generalmente, los trabajadores no cuentan con una adecuada representación ni en el nivel de las empresas ni en el nivel sectorial. Además, en general sólo una pequeña elite empresarial tiene acceso a los núcleos de decisión política, elite que en muchas partes también controla las asociaciones gremiales más

influyentes. La organización interna de empresas según el modelo de comunidad productiva es más bien una excepción. Es más, gran parte de la población económicamente activa de América Latina no tiene ningún tipo de acceso a los sistemas de seguridad social ni a la protección del derecho laboral.

Para que en el nivel regional los servicios económicos recién descritos puedan prestarse en forma eficaz y eficiente, el sistema político y el sistema económico deben contar con un mínimo de instituciones en funcionamiento en el sector público y en el privado. Aquí no sólo desempeñan un papel importante las regulaciones macroeconómicas, sino también las macropolíticas (sistemas jurídicos, regímenes electorales y de partidos, regulación de relaciones laborales). Por otra parte, especialmente allí donde los modelos políticos tradicionales de clientelismo, patronaje y corrupción caracterizan el sistema político, existe el peligro de que las instituciones regionales sean absorbidas por el poder político.

¿Descentralización desde arriba o descentralización desde abajo? El proceso de modernización institucional en América Latina tiene lugar según diferentes modelos: por una parte, en varios países se ha dictado una nueva Constitución con disposiciones progresistas, independientemente de que éstas se apliquen o no en la práctica. Por otra parte, se observan casos donde la descentralización de competencias y recursos tiene lugar en forma parcial y sin basarse, desde un principio, en un concepto de reforma integral y consistente. Pese a ello, lo importante en ambos casos es que en los niveles regional y local se creen redes de actores que influyan sobre las regiones y comunas, de manera que estas mismas generen estructuras institucionales idóneas para el fomento del desarrollo económico local. Este proceso también puede fomentarse por medio de agentes externos. La investigación científica y el asesoramiento en lo relativo a la difusión de conocimientos prácticos en el marco de la cooperación para el desarrollo pueden contribuir al fortalecimiento de las instituciones en su orientación hacia la competitividad. Teniendo en cuenta las tendencias de desarrollo descritas, sería del todo recomendable que se le siga asignando gran importancia a este fortalecimiento institucional.

CAPÍTULO III

ESTUDIOS DE CASO EN ARGENTINA

A. RAFAELA, UNA EXPERIENCIA PIONERA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN ARGENTINA³

1. Una iniciativa temprana de desarrollo institucional local

La experiencia de desarrollo económico local de Rafaela, ciudad ubicada en el departamento de Castellanos, provincia de Santa Fe, República Argentina, destaca por ser resultado de un proceso histórico de construcción institucional para el fomento productivo territorial que se entiende desde principios del siglo XX. En efecto, la creación sucesiva de diferentes instituciones y organismos vinculados al desarrollo económico local desde 1906 en adelante (véase el recuadro III.1) habla por sí misma de la existencia de importantes rasgos de dinamismo emprendedor y de cooperación entre los agentes socioeconómicos locales, en el seno de una estructura social formada inicialmente por los inmigrantes italianos que constituyeron el primer asentamiento de Rafaela, a fines del siglo XIX.

Esta situación hizo que la sociedad rafaeline, en un sentido diferente a lo observado en términos generales en la República Argentina, fuera capaz de crear un ambiente favorable para la cooperación entre las instituciones, lo que contribuyó a la generación de una capacidad estratégica que permitió responder positivamente a los cambios. Entre los elementos sistémicos de la competitividad local de Rafaela destaca, pues, una identificación de los objetivos globales a nivel local, merced a lo cual se ha compartido un proyecto básico de desarrollo regional. Esto no significa, sin embargo, la ausencia de pugna política, de puja por liderazgos o de conflictos sociopolíticos, sino que tales confrontaciones se han inscrito en un marco general de objetivos comunitarios consensuados, más allá de las disputas políticas locales.

³ Resumen del documento de Pablo Costamagna (2000).

Recuadro III.1
EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE RAFAELA

1906	Sociedad Rural
1912	Escuela de Enseñanza Técnica (Escuela de Mecánicos Agrícolas)
1926	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Rafaela
1932	Centro Comercial e Industrial del departamento de Castellanos
1964	Instituto Superior del Profesorado
1966	Cámara de Industriales Metalúrgicos
1967	Centro de Investigaciones Tecnológicas de la Industria Láctea (CITIL)
1972	Universidad Tecnológica Nacional (UTN– Delegación Rafaela)
1978	Cámara de Comercio Exterior
1991	Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad de Rafaela
1992	Fundación para el Desarrollo Regional
1994	Cámara de Pequeños Industriales de la Región (CAPIR)
1995	Instituto Superior de Economía de la UTN de Rafaela
1995	Centro de Investigación Tecnológica Rafaela (CITRA)
1996	Plan Estratégico de Rafaela
1996	Centro de Desarrollo Empresarial
1997	Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL)
1997	Centro Regional Rafaela (CEMRAF)

Fuente: CEPAL, sobre la base de Pablo Costamagna y Fabio Boscherini, "Desarrollo local y rol de las instituciones: algunas reflexiones sobre el caso Rafaela", documento de trabajo, 1998; C.Ferraro y Pablo Costamagna, "Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 2000.

Rafaela es la tercera ciudad en importancia de la provincia de Santa Fe, después de Rosario y de la capital provincial, Santa Fe. Se trata de una ciudad de tamaño medio, con aproximadamente 80 000 habitantes, situada a 100 kilómetros de Santa Fe y a 500 kilómetros de Buenos Aires, en una posición estratégica dentro de uno de los ejes económicos más dinámicos de América del Sur, desde São Paulo y Porto Alegre en el Océano Atlántico a Valparaíso y Viña del Mar en el Pacífico (véase el mapa adjunto).



La instalación del ferrocarril, hacia fines de la década de 1880, cumplió un papel muy importante en el desarrollo de Rafaela, al consolidar y expandir sus comunicaciones con otros mercados de Argentina. De este modo, Rafaela consiguió una situación estratégica, al convertirse en un importante nudo de comunicaciones, con dos ramales de ferrocarril y dos rutas terrestres que le han permitido relaciones de privilegio para el transporte de carga y de personas hacia el resto de Argentina y el exterior.

La ciudad fue evolucionando desde un perfil productivo agrícola inicial hacia la actividad ganadera y la producción de leche, incorporando progresivamente la producción de maquinaria y equipo para las industrias láctea y frigorífica. Esta diversificación productiva en torno a la actividad agropecuaria constituye un rasgo destacado en la experiencia de desarrollo económico local de Rafaela. En efecto, a partir de la década de 1920 y, sobre todo, de la crisis de los años treinta, comenzó a formarse un sistema local de producción de manufacturas que tuvo sus dos ejes principales en la transformación de productos primarios locales y la fabricación de maquinaria agrícola.

Posteriormente, en la década de 1970, el centro de dinamismo de la actividad metalmecánica regional se desplazó desde la producción de maquinaria agrícola y vial a la producción de repuestos de automóviles y, más tarde, a la producción de maquinaria y equipo para la industria alimentaria y la industria de insumos para el ganado. La subvaloración de la moneda argentina en la década de 1980 facilitó a las industrias de Rafaela, en especial a la metalmecánica, la expansión de sus mercados externos y el auge de los negocios. En los años noventa, aunque las empresas rafaelines tuvieron que enfrentar una mayor competencia externa a causa del rápido proceso de apertura y la eliminación de las ventajas del tipo de cambio, muchas de ellas pudieron hacer frente a la situación y mantener una posición competitiva en el mercado externo, especialmente en el Mercosur, gracias a la actualización introducida en el plano de la tecnología y la gestión.

Según datos recientes de la Secretaría de Programación Económica de la municipalidad de Rafaela (véase el cuadro III.1), hay en la localidad 4 290 establecimientos empresariales, que dan empleo a 22 853 personas. Como ya se dijo, en la estructura industrial de Rafaela destacan, además de las industrias láctea y frigorífica, el sector metalmecánico, donde son significativas la producción de maquinaria y equipos agrícolas y la fabricación de bienes de capital para la industria alimentaria. Según el Censo Nacional Económico de 1994, había 449 establecimientos industriales en el radio urbano de la ciudad, lo que equivale al 70% del total de la provincia de Santa Fe. Estos establecimientos, con predominio mayoritario de la pequeña empresa, empleaban un total de 8 300 personas, lo que supone el 87% del empleo del departamento de Castellanos.

Cuadro III.1
RAFAELA: ESTABLECIMIENTOS EMPRESARIALES Y EMPLEO

Ramas de actividad	Establecimientos	Personal ocupado	
Sector agropecuario	84	135	0.6%
Industrias manufactureras	418	6 139	26.9%
Construcción	253	1 812	7.9%
Comercio	1 697	8 573	37.5%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	307	1 163	5.1%
Entidades financieras, seguros, inmobiliarias, servicios empresariales	378	1 569	6.9%
Servicios culturales, diversión, entretenimientos y otras actividades	1 153	3 462	15.1%
Total	4 290	22 853	100.0%

Fuente: CEPAL, sobre la base de C. Ferraro y Pablo Costamagna, "Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 2000, y de antecedentes de la Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad de Rafaela.

Como se aprecia en el cuadro III.2, más del 55% de los establecimientos industriales de Rafaela correspondían en 1994 a industrias metálicas y de fabricación de maquinaria y equipo. Predominaba entre ellos la pequeña empresa, ya que casi 79% de los establecimientos tenían hasta 5 empleados, algo más del 18% ocupaban entre 5 y 100 empleados y sólo el 3% de los establecimientos tenían más de 100 empleados (véase el cuadro III.3). No obstante, hay que exceptuar el sector alimentario local, en el cual cuatro empresas concentran más del 90% del empleo del sector.

Cuadro III.2
RAFAELA: ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES POR RAMA DE ACTIVIDAD

Ramas de actividad	Número de establecimientos	Porcentaje
Alimentos, bebidas y tabaco	91	20.27%
Textiles	20	4.45%
Industrias de la madera, papel e imprenta	44	9.80%
Productos químicos	22	4.90%
Minerales metálicos	24	5.35%
Industrias metálicas básicas	87	19.37%
Fabricación de equipos de transporte	36	8.02%
Productos metálicos, maquinaria y equipo	125	27.84%
Total	449	100.00%

Fuente: CEPAL, sobre la base del Censo Nacional Económico 1994.

Dentro del sector primario, la mayor parte del departamento de Castellanos tiene una especialización importante en la producción de leche, seguida por la producción de granos y carne. El distrito de Rafaela cuenta aproximadamente con 11 000 hectáreas, 77% de las cuales están dedicadas a ganadería y 20% a agricultura, con una superficie promedio por productor agropecuario de 110 hectáreas.

Cuadro III.3
RAFAELA: ESTABLECIMIENTOS SEGÚN TAMAÑO

Sectores de actividad	Hasta 5 empleados	Entre 5 y 100 empleados	Más de 100 empleados	Total
Alimentos, bebidas y tabaco	97	19	4	120
Textil y cuero	10	6	2	18
Papel e imprenta	21	6	0	27
Sustancias químicas	17	4	0	21
Metal y equipos	86	23	6	115
Maderas y afines	99	18	0	117
Total	330	76	12	418

Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes de la Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad de Rafaela.

2. Una oferta de capacitación productiva y tecnológica orientada por las necesidades del sistema productivo local

El interés por vincular la oferta de capacitación y las necesidades del sistema productivo local constituye otro rasgo importante en la experiencia de Rafaela. En 1906 se fundó la Sociedad Rural, la cual procuró desde esa fecha impulsar la asociación de los productores agropecuarios con el objeto de fomentar el desarrollo de la ganadería, la agricultura y las industrias derivadas. La sociedad tiene hoy 750 integrantes, repartidos en un radio de aproximadamente 100 kilómetros en torno a la ciudad de Rafaela. La Escuela de Enseñanza Técnica N° 460 Guillermo Lehmann, denominada inicialmente Escuela de Mecánicos Agrícolas, permitió desde su creación, en 1912, la capacitación de los recursos humanos y la gestación de capacidad empresarial vinculadas a las actividades económicas de la zona. En sus aulas se iniciaron muchos de los empresarios locales, cumpliendo de esta forma dicha escuela un papel esencial en el desarrollo económico local.

En un momento también muy temprano de la historia económica local, en 1926, se creó la Estación Experimental Agropecuaria del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), lo que supuso una significativa contribución científica y tecnológica al desarrollo del sector agropecuario regional. Actualmente la estación experimental lleva a cabo estudios e investigaciones en producción

animal, agronomía y desarrollo rural, y se vincula además activamente con otros organismos de investigación y desarrollo de Argentina y el extranjero. Por otra parte, en 1932 se creó la principal asociación gremial empresarial de la región, el Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos, que es hoy la entidad madre de 24 cámaras de industria y comercio. Entre ellas cabe citar la Cámara de Industriales Metalúrgicos (CIM), entidad gremial fundada en 1966, y la Cámara de Comercio Exterior, creada en 1978, que constituye otro hito local, ya que supone el esfuerzo de un grupo de empresas, mayoritariamente del sector metalúrgico, en la búsqueda de mercados externos, mostrando con ello una notable anticipación estratégica con respecto al proceso general de Argentina en esos años.

Desde 1968, el Centro de Investigaciones Tecnológicas de la Industria Láctea (CITIL) ha desarrollado actividades sustantivas en el sector, siendo especialistas en asuntos lácteos reconocidos en todo el país. La Escuela de Enseñanza Técnica constituyó también un factor decisivo para la instalación, en 1972, de la Unidad Académica de la Universidad Tecnológica Nacional en Rafaela, promovida por una Comisión pro desarrollo de Rafaela integrada por la gremial empresarial y otros actores locales relevantes. A sus especialidades iniciales de ingeniería, electromecánica y construcción (hoy transformada en ingeniería civil) se sumaron la licenciatura de organización industrial en 1989, la de administración rural en 1995 y la de ingeniería industrial en 1999. En la segunda mitad de los años noventa se constituyó el Centro de Investigación Tecnológica Rafaela (CITRA), perteneciente a la Red Nacional de Tecnología Industrial, en que participan los empresarios, la municipalidad, la universidad, la Escuela de Enseñanza Técnica, el gobierno provincial y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). En 1997 se creó el Centro Regional de Rafaela (CEMRAF), dependiente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, que integró el Centro de Investigación Tecnológica de la Industria Láctea (CITIL) y el Centro de Investigación Tecnológica de Rafaela (CITRA). La misión del CEMRAF es promover el desarrollo tecnológico de la industria local, priorizando la innovación tecnológica, optimizando la calidad de sus productos y procurando su adecuación a las mayores exigencias competitivas de los mercados. Entre los servicios que presta el CEMRAF figuran análisis y ensayos de laboratorio, investigación y desarrollo, y asistencia técnica y capacitación para las principales industrias locales.

3. El impulso decisivo de los años noventa: la nueva gestión municipal y la construcción de un entorno local innovador

A partir de la década de 1990 se dio un importante impulso a la consolidación de la estrategia de desarrollo económico local en Rafaela, hecho en el cual influyeron de forma decisiva el papel activo de la municipalidad y el reforzamiento consiguiente de la articulación público-privada, junto al trabajo de un nuevo grupo de dirigentes, del sector público y del sector privado local, con formación y conocimiento de experiencias en el exterior, que trataron de encontrar nuevas oportunidades para Rafaela sobre la base de los elementos de cooperación y confianza preexistentes en la localidad.

La llegada de un nuevo intendente a la municipalidad de Rafaela, en 1991, merece ser destacada por el empuje decisivo que desde entonces se ha dado a la gestión municipal como promotora del desarrollo económico local, así como por el empeño que se ha puesto en modernizar la gestión, a fin de hacer de la municipalidad una entidad eficiente en la prestación de servicios a la ciudadanía. A diferencia de los períodos anteriores, en que la municipalidad se ocupaba esencialmente de sus funciones tradicionales en la construcción de obras y la prestación de servicios públicos, a partir de 1991 los nuevos dirigentes del municipio desplegaron un activo esfuerzo para elaborar una visión estratégica de la ciudad, a fin de fortalecer e impulsar el desarrollo económico local. Como parte de ese esfuerzo, la municipalidad, a fin de modernizar su gestión y volverla más eficiente, acometió un reordenamiento administrativo y capacitó a su personal. En 1995, las realizaciones de los primeros años de esta modernización recibieron, en reconocimiento de sus méritos, el Premio Nacional a la Calidad que concede la Presidencia de Argentina.

La Secretaría de Programación Económica de la municipalidad de Rafaela, creada también en 1991, permitió abordar, conjuntamente con el sector productivo local, la promoción de las pequeñas y medianas empresas y la construcción de un entorno local favorable a la cooperación de instituciones y factores relacionados con el desarrollo local, como la educación, la innovación tecnológica, el empleo, la información empresarial y la búsqueda de mercados externos. Entre las líneas de actuación de la Secretaría de Programación Económica cabe destacar el fomento de la asociatividad de las pequeñas empresas, sector caracterizado por la desvinculación entre sus miembros, la falta de pertenencia a una cámara sectorial, la ausencia de información empresarial, la reducida capacidad de gestión y, en suma, su excesiva vulnerabilidad ante un escenario de cambios estructurales y tecnológicos. Con ayuda de un equipo de jóvenes universitarios formados expresamente para tal fin, se llevó a cabo durante dos años una importante tarea de extensión entre el colectivo de pequeñas empresas, gracias a lo cual se ejecutaron programas de capacitación y búsqueda de negocios en forma colectiva o individual, se elaboraron proyectos de inversión y se formaron grupos para compras conjuntas o misiones comerciales. Como resultado de todo ello, en 1994 se creó la Cámara de Pequeñas Industrias de la Región (CAPIR), la cual opera hoy con más de 100 pequeñas empresas (menos de 10 empleados) industriales o de servicios, dentro del centro comercial e industrial del departamento de Castellanos. La Secretaría de Programación Económica ha impulsado igualmente programas para internacionalizar la economía regional, organizar visitas de estudiantes al exterior, apoyar diversos emprendimientos tecnológicos, generar información para la toma de decisiones, y diseñar proyectos de infraestructura de comunicaciones. Todo este trabajo ha permitido afianzar en forma decisiva las relaciones entre el gobierno municipal, el sector privado empresarial, el sector educativo y el conjunto de las instituciones locales.

El Plan Estratégico para Rafaela constituye otro paso importante, liderado igualmente por la municipalidad, mediante el cual se abrió en 1996 un espacio de

discusión para toda la sociedad local, a fin de planificar de manera concertada y participativa el crecimiento de la ciudad y definir la visión de ésta, lo cual, tras un año de discusiones y debates, quedó definido como sigue: “Potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice el equilibrio urbano y la calidad ambiental y de vida para todos”. Como uno de los proyectos del Plan Estratégico para Rafaela se creó, a fines de 1997, el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL), 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, fortaleciendo de ese modo la interacción entre el Estado y la sociedad local, y colaborando en el proceso de transformación del nuevo Estado municipal. Los ejes estratégicos del ICEDEL se refieren al mejoramiento continuo de la gestión municipal, el asesoramiento y capacitación en desarrollo local para comunas y municipios, el fortalecimiento de la interacción y el funcionamiento institucional de la ciudad, la formación para el empleo y la generación de estudios e información para el desarrollo local.

Por otra parte, un grupo de jóvenes profesionales y empresarios de Rafaela y localidades vecinas crearon en 1992 la Fundación para el Desarrollo Regional, entidad civil sin fines de lucro, ante la carencia de instrumentos que los ayudasen a mejorar su perfil competitivo tras el proceso hiperinflacionario sufrido por el país. Esta fundación tuvo una concepción de avanzada, al incorporar una dimensión de competitividad para la región de Rafaela. En 1993, las instituciones empresariales locales y el gobierno municipal comenzaron a concebir un proyecto para el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dirigido a mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYME) regionales, mediante la identificación de la demanda de servicios de desarrollo empresarial, el fomento de los procesos asociativos y la creación de una oferta territorial de consultoría para la PYME. Dicho proyecto se concretó a fines de 1996 con la creación de un Centro de Desarrollo Empresarial (CDE), financiado por el FOMIN y por aportes de diferentes empresas locales y de la municipalidad. Por imperativos del BID, la ejecución del proyecto quedó en manos del CDE, que pasó a integrar así una red de centros de desarrollo empresarial creada mediante convenio entre el BID y la Unión Industrial Argentina (UIA).

Para impulsar el Centro de Desarrollo Empresarial de Rafaela, las cámaras empresariales locales crearon en 1996 la Fundación Centro Desarrollo Empresarial, cuyo consejo directivo está integrado por el Centro Comercial e Industrial del departamento de Castellanos, que desempeña la presidencia de la fundación, la Cámara de Comercio Exterior, la Cámara de Industriales Metalúrgicos, la Fundación para el Desarrollo Regional, y dos representantes empresariales de las ciudades vecinas de Esperanza y San Francisco. La Fundación para el Desarrollo Regional y la Cámara de Comercio Exterior traspasaron en 1996 algunos de sus profesionales y programas al recién creado CDE, aunque continuaron trabajando en

sus campos respectivos, esto es, la formación de recursos humanos y la comercialización en los mercados externos. El CDE es, pues, un proyecto de cooperación técnica ejecutado en virtud del convenio entre el FOMIN y la UIA, que tiene como principales objetivos aumentar la demanda de servicios profesionales por parte de las PYME locales, mejorar la orientación y contenidos de la oferta local de servicios empresariales, promover acciones colectivas y el fortalecer las organizaciones empresariales locales. El CDE ha trabajado en estos años en la mejora de la calidad productiva y la internacionalización empresarial, así como en programas sectoriales y de innovación tecnológica, todo lo cual lo ha convertido en una institución de gran importancia en el ámbito empresarial local y regional.

Como se aprecia, hay tres conjuntos de actores locales, correspondientes a los sectores público, empresarial y de capacitación de recursos humanos. Las entidades que integran dichos ámbitos tienen, como hemos dicho, importantes relaciones con el resto, siendo la Secretaría de Programación Económica de la municipalidad la entidad que se conecta con un mayor número de instituciones para realizar actividades conjuntas, seguida del Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (CCIDC) y la Escuela de Enseñanza Técnica (Ferraro, 1998). Todas las entidades locales valoran muy favorablemente el desempeño de la municipalidad en sus funciones de promoción y liderazgo en la generación de iniciativas y capacidad de articulación y consenso entre los diferentes actores, tarea ésta que comparte con el CCIDC y el CDE. Se trata, pues, de un liderazgo compartido, abierto a la participación de los actores locales, lo cual refleja una vez más la visión común en favor del desarrollo económico local.

Las tareas que suscitan mayor interés para la actuación colectiva guardan relación con la capacitación de recursos humanos y la investigación, cuyo desempeño eficiente se ha topado hasta ahora, sin embargo, con algunas limitaciones, pues falta una mayor coordinación entre las diferentes entidades, y un mayor grado de profesionalismo, robustecer la confianza mutua, ampliar las redes locales, incrementar la capacidad de creación de nuevas empresas e incorporar en forma más activa al sector financiero local.

Como puede apreciarse, todas estas iniciativas han podido contar desde sus inicios con una estructura social e institucional con rasgos de dinamismo emprendedor y cooperación empresarial a nivel local y, posteriormente, con el importante impulso que en la década de 1990 constituyó el hecho de que los dirigentes de la municipalidad de Rafaela hayan asumido sus nuevos roles como promotores de un entorno favorable al desarrollo económico local, de forma concertada con el sector privado empresarial y el conjunto de la sociedad local. Se destaca así, en el caso de Rafaela, en sintonía con los enfoques modernos sobre el desarrollo económico, la trascendencia de las relaciones de confianza y cooperación construidas en el entorno institucional local, como uno de los requisitos importantes para el éxito del proceso de desarrollo económico y social.

Las diferentes evaluaciones hechas en los últimos años sobre el caso de Rafaela coinciden en subrayar la importante dinamización local y regional lograda desde el inicio de la década de los 1990, a partir de bases institucionales y materiales generadas por la municipalidad e impulsadas posteriormente también por el propio gobierno de la provincia de Santa Fe. A ello se ha unido la actuación del sector privado empresarial a través de la experiencia piloto del CDE, el cual se ha ido consolidando en estos años como un referente fundamental de la política de promoción industrial y empresarial de la región, y como instrumento eficaz plenamente reconocido por los empresarios regionales en el esfuerzo por mejorar la competitividad.

Algunos datos recientes sobre la situación ocupacional, el empleo y la atención de salud permiten mostrar una posición ventajosa de Rafaela con respecto a los indicadores provinciales o nacionales correspondientes. Así, en 1997, la tasa de desocupación en Rafaela (10.2%) era más de ocho puntos porcentuales inferior a la de Santa Fe y casi seis puntos porcentuales menor que la del Gran Rosario o la tasa de desocupación promedio de Argentina. Por otra parte, el porcentaje de alfabetización llega en Rafaela al 99% de la población de 14 años y más, y el 83% de la población de ese tramo de edad manifiesta tener cobertura médica.

Es de destacar, igualmente, el notable grado de sostenibilidad financiera e institucional alcanzado por el CDE, así como la dinamización del mercado local de servicios a las empresas, especialmente en lo que concierne a identificar la demanda de tales servicios para las empresas locales. En lo referente a la sostenibilidad financiera, cabe hacer notar que en los tres primeros años de funcionamiento del CDE la relación entre la cifra de facturación de los servicios prestados y el conjunto de los costes variables fue de 84%. No obstante, una medición más completa del impacto de esos servicios debería incluir sobre todo el mayor crecimiento económico y el aumento del empleo inducidos precisamente por la dinamización de las empresas que hacen uso de los servicios. Igualmente, es muy importante la sostenibilidad institucional facilitada por el funcionamiento del CDE, que ha posibilitado que las entidades empresariales de Rafaela y la región circundante hayan ido evolucionando desde posiciones corporativas y de rivalidad gremial a una actitud de confianza mutua creciente y de articulación colectiva para mejorar su posición competitiva.

Durante los cuatro primeros años de funcionamiento del CDE (1996-2000), se amplió también su radio de acción, al articularse con otros actores regionales en las localidades próximas de Esperanza, San Francisco y Sunchales. De este modo, se ha seguido robusteciendo la sostenibilidad financiera e institucional del proceso, al tiempo que se incrementaba la influencia de la red de centros creada en virtud del convenio entre el BID y la UIA, lo que ha convertido a Rafaela en una de las iniciativas de desarrollo económico local con mayores efectos de demostración entre las no muy numerosas “buenas prácticas” en este campo en América Latina.

En la misma línea de trasladar la experiencia de Rafaela al ámbito provincial debe señalarse el Programa Municipios Productivos, alentado desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y comercio de la Provincia de Santa Fe por el anterior intendente de la municipalidad de Rafaela, Omar Perotti, que posteriormente pasó a ocuparse del citado ministerio en el gobierno provincial. El Programa Municipios Productivos se concibió en 1996 para impulsar en los municipios y comunas de la provincia de Santa Fe la capacidad de desarrollo local, creando y fortaleciendo áreas de apoyo a la producción, descentralizando la política productiva del gobierno provincial, y potenciando nuevas actividades productivas y la creación de nuevas empresas. El programa se planteó igualmente la importancia de incorporar en la gestión de los diferentes municipios y comunas de la provincia la promoción del desarrollo económico local. En este sentido, desde 1997 se han realizado, entre otras iniciativas, actividades de capacitación a cargo de los secretarios municipales de producción, encuentros regionales, programas de calidad y programas de financiamiento de microempresas, todo lo cual ha posibilitado el acercamiento a los propios empresarios, generándose confianza entre los actores locales y cambiando las relaciones habituales entre el gobierno municipal y el sector privado empresarial, cuestión clave en el éxito de la experiencia de Rafaela.

B. LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA⁴

1. Rasgos básicos e inserción de Córdoba en el eje dinámico del corredor austral

La ciudad de Córdoba, con una población de aproximadamente 1 300 000 habitantes, es la capital de una de las provincias más dinámicas de Argentina, donde ocupa el tercer lugar por su volumen demográfico y su participación en el producto interno bruto (PIB) nacional. Posee una buena dotación de infraestructuras básicas y suelo industrial, un aeropuerto internacional, dos centros de transferencia de carga y una zona franca. La ciudad tiene una posición estratégica en uno de los ejes dinámicos del Mercosur, el corredor bioceánico austral que va desde São Paulo, Curitiba y Porto Alegre hasta Mendoza, Santiago y Valparaíso (véase el mapa adjunto). Igualmente, Córdoba es sede de importantes centros universitarios y de investigación, con dos universidades nacionales, una de ellas con más de 400 años de existencia, y cuatro universidades privadas, que desarrollan sus actividades para toda la región centro y norte del país. La población universitaria de la ciudad asciende a 130 000 estudiantes, lo que supone el 10% del total nacional.

⁴ Resumen del documento de Guillermo A. Marianacci (2000).

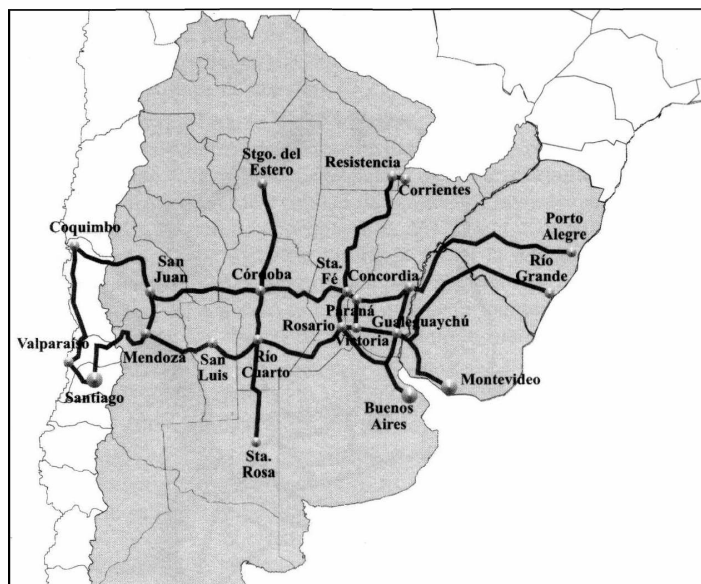
Córdoba es la principal aglomeración urbana de las áreas central, norte y noroeste de Argentina, que cubren una superficie de aproximadamente 870 000 kilómetros cuadrados, con una población de 6 700 000 habitantes (véase el cuadro III.4). En este amplio territorio la ciudad cumple funciones como nodo principal del sistema vial y de comunicaciones, siendo un importante lugar de intercambio comercial, empresarial y de servicios. La ciudad y la región circundante cuentan con un valioso potencial paisajístico, cuya revalorización turística, económica y urbanística permite ofrecer ventajas desde el punto de vista ambiental y de calidad de vida, así como para la creación de nuevos emprendimientos productivos.

Cuadro III.4
DATOS BÁSICOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, 1998

Total de la población provincial	3 059 115 habitantes
Porcentaje con respecto al total del país	8.5%
Superficie provincial	165 321 km ²
Porcentaje respecto al total del país	5.9%
Densidad de población	16.7 hab/km ²
Porcentaje de población urbana	86.0%
Porcentaje de población de la ciudad con respecto al total provincial	41.5%
PIB por habitante	7 800 dólares

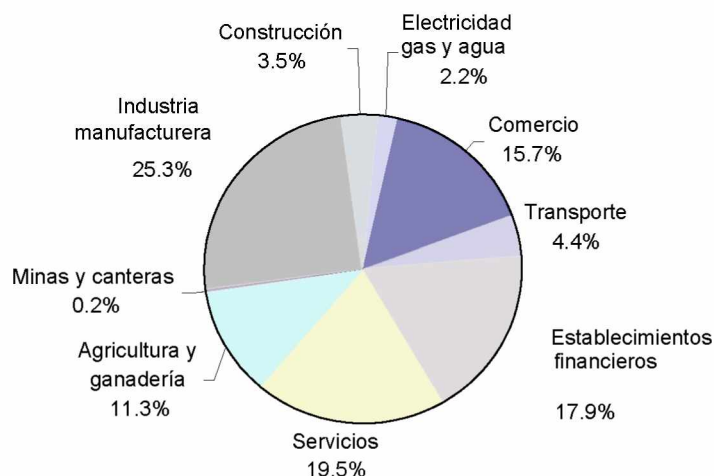
Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

POSICIÓN ESTRATÉGICA DE CÓRDOBA EN EL CORREDOR AUSTRAL



En la distribución del PIB provincial (véase el gráfico III.1) destaca el aporte de la industria manufacturera, así como los sectores de servicios y finanzas. La ciudad ha vivido un importante proceso de industrialización desde los años cincuenta, que dio lugar a un considerable desarrollo del sector manufacturero, dentro del cual destacan la industria metalmecánica, de maquinaria y de equipo, con predominio del sector automotor; la fabricación de productos minerales no metálicos, principalmente cemento; y la producción agroalimentaria. La estructura empresarial muestra, por su parte, una fuerte presencia de microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales ocupan aproximadamente 75% de la mano de obra local.

Gráfico III.1
DISTRIBUCIÓN DEL PIB EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, 1997



Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes de la Bolsa de Comercio de Córdoba, 1998.

La integración en el Mercosur ha tenido un impacto muy positivo para el desarrollo económico reciente de la ciudad, siendo ésta una de las economías locales más beneficiadas por dicho proceso de integración. No obstante, al ser las exportaciones locales en extremo dependiente de las importaciones de Brasil, fundamentalmente en los sectores alimentario, lácteo y automotor, los episodios de crisis en las relaciones entre Argentina y Brasil tienen una incidencia muy fuerte en la economía de la ciudad. Esta circunstancia hace imprescindible la diversificación productiva y de mercados del sistema económico local.

2. El Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba como elemento impulsor del proceso de desarrollo económico local

Frente a un panorama caracterizado por el dinamismo de los procesos de globalización, las nuevas formas de integración regional (Mercosur) y el impacto que tienen las nuevas tecnologías y procesos productivos sobre el territorio urbano, la municipalidad de Córdoba decidió constituirse en promotor del desarrollo económico de la ciudad. La situación de crisis macroeconómica, con una fuerte caída de los niveles de actividad y altas tasas de desempleo, exigieron a la municipalidad una reacción comprometida con el mejoramiento de la calidad de vida. Consecuentemente, la preocupación fue mejorar aquellos aspectos que influyen en la productividad desde el espacio urbano, para elevar con ello la competitividad de los agentes económicos en mercados cada vez más exigentes.

El Plan Estratégico de Córdoba 1995-2000 constituyó el paso inicial sobre el que se basó la iniciativa de promoción del desarrollo económico local de la ciudad. El plan refleja la voluntad política del gobierno municipal y de un importante conjunto de instituciones locales de concertar un proyecto global y colectivo para la ciudad. Esta visión de futuro compartido fue lo que impulsó la búsqueda de acciones conjuntas entre los actores públicos y privados, facilitándose por medio de la planificación participativa y abierta la construcción de espacios de confianza y concertación entre los actores locales. Por otra parte, la dimensión estratégica de dicho ejercicio de planificación ayudó a visualizar el contexto en que se inserta la ciudad, identificando sus fortalezas y oportunidades, así como sus debilidades y las amenazas que pesan sobre ella. Igualmente, la concepción integral de la planificación permitió incorporar una perspectiva intersectorial de los distintos problemas de la ciudad, superando la visión físico-espacial de la planificación y contemplando el hecho urbano como un hecho socioeconómico.

En la formulación del plan participaron casi 200 organizaciones públicas y privadas, repartidas en las comisiones de trabajo que acompañaron las diferentes fases del planeamiento. El plan incorpora cuatro ejes estratégicos, referidos, respectivamente, al modelo de ciudad y el entorno metropolitano; el posicionamiento de Córdoba como ciudad competitiva en su espacio regional y continental; la dimensión del desarrollo sostenible local; y la equidad e integración social. La metodología participativa iniciada con el plan estratégico guió también el funcionamiento de la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la municipalidad, una nueva área del gobierno local creada para tal fin, e integrada por el mismo equipo que había coordinado las tareas del plan, con lo cual se logró el máximo aprovechamiento del “capital relacional” alcanzado entre los actores socioeconómicos locales durante el proceso de planificación estratégica. Esta nueva área municipal se basó en los proyectos esbozados en el eje estratégico sobre desarrollo económico local, y se dedicó a elaborarlos en detalle, estructurando su actuación en cinco subprogramas, a saber: calificación de la mano de obra y apoyo a las PYME; fomento del comercio exterior y posicionamiento en el Mercosur;

promoción internacional de la ciudad; sistema de información para el desarrollo económico local; e infraestructura y uso del territorio urbano.

3. La nueva institucionalidad público-privada para el desarrollo económico local en Córdoba

La constitución de una organización mixta, resultado de la cooperación entre los actores locales públicos y privados, para ejecutar los acuerdos correspondientes a la política económica local y mejorar la competitividad de la ciudad, se basó en el convencimiento de que debía superarse la tradicional separación entre el gobierno local y la iniciativa privada. La creación de nuevos ámbitos institucionales entre los representantes del sector empresarial y la municipalidad estuvo facilitada por el ejercicio participativo llevado a cabo en las diferentes comisiones intersectoriales de trabajo propias de la etapa de formulación del plan estratégico de la ciudad.

A lo largo de ese proceso, la municipalidad asumió un papel de liderazgo, contando con la confianza del resto de los actores locales, entre ellos el sector privado empresarial. Tras la formulación del programa de desarrollo económico, se avanzó hacia una asociación informal entre los agentes económicos privados y el gobierno local, para la definición de los proyectos y su diseño detallado en las comisiones o grupos de trabajo creados para ese efecto. Más tarde tuvo lugar un proceso de asociación formal, constituyéndose nuevas instituciones de carácter mixto con personería jurídica propia. La creación de estas entidades permitió movilizar un conjunto importante de recursos financieros y no financieros de los diferentes actores. No obstante, desde el inicio del proceso, el grueso de los recursos financieros provino básicamente del sector público municipal.

i) La Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba

En el marco del plan estratégico de la ciudad se vio la necesidad de crear una entidad de carácter permanente para impulsar la política económica local. La Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC) es una entidad privada con personería jurídica constituida bajo la forma de una asociación civil, creada en septiembre de 1997 por el gobierno municipal y un conjunto de cámaras empresariales locales. La agencia es expresión de una propuesta novedosa de coordinación público-privada, en la que los distintos actores locales potencian sus fortalezas merced a una gestión asociada. La finalidad de la ADEC es contribuir al desarrollo socioeconómico de la ciudad, mediante acciones orientadas a apoyar y fortalecer las microempresas y las PYME locales. Sus objetivos son constituirse en un instrumento transformador, gestor y promotor del desarrollo económico y social de la ciudad; potenciar el desarrollo endógeno; diversificar la estructura económica local, y posicionar competitivamente a Córdoba en su espacio regional y continental. Las organizaciones fundadoras de la ADEC son la Unión Industrial; la Cámara Argentina de la Construcción; la Federación Agraria; el Consejo Federal de la Industria; la Cámara de Industriales Metalúrgicos; la Cámara de la Madera; la Cámara de Artes Gráficas; la Cámara de Comercio Exterior; la Cámara de Turismo de la Provincia de Córdoba; la

Cámara de Comercio; la Cámara de Industrias Plásticas; la Asamblea de Pequeñas y Medianas Empresas, y la Municipalidad de Córdoba. La agencia tiene una estructura reducida y flexible, a fin de situarse lejos del funcionamiento burocrático o asistencial, mediante un trabajo de gestión eficiente como entidad intermediadora. La mayoría en la toma de decisiones (60%) de la ADEC corresponde a los socios privados, con lo cual se pretende resguardar a la institución de los vaivenes políticos propios de los cambios de gobierno local. Sin embargo, la municipalidad ostenta la primera minoría, a fin de mediar entre las distintas posiciones que puedan surgir en la agencia y garantizar que sus actuaciones guarden relación con los grandes objetivos de la política económica local. Las acciones de la agencia se orientan principalmente hacia las microempresas y las PYME, colectivo que constituye el sector más numeroso del tejido económico local y que tiene gran importancia desde el punto de vista del empleo, mostrando también un alto grado de dinamismo y capacidad de adaptación ante los frecuentes cambios de los mercados.

ii) El sistema de bonos de capacitación empresarial

El sistema de bonos de capacitación empresarial constituye un apoyo a la demanda de servicios de capacitación de las instituciones registradas en el sistema, con el objetivo de elevar el grado de productividad y competitividad de las microempresas y las PYME, tratando de articular la oferta y la demanda de calificación y de reciclaje de los recursos humanos empresariales. Se trata de un proyecto financiado por el ya mencionado Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID y gestionado por la ADEC, mediante el cual se estima poder capacitar a 20 000 participantes en el plazo de tres años. Los bonos tienen un valor de 50 dólares y cubren parcialmente el costo de un curso de capacitación. Cada empresa puede retirar hasta seis bonos por año, los cuales se entregan para ser utilizados en cursos de corta duración y de carácter práctico, realizados en horarios aptos para los trabajadores de las microempresas y PYME. Estos cursos deben ser impartidos por instituciones de capacitación o por capacitadores individuales previamente evaluados y registrados en el programa. El sistema de bonos de capacitación está destinado a trabajadores, personal técnico, supervisores, gerentes, propietarios o personas que desempeñen cualquier función en empresas pequeñas (hasta 20 empleados) en cualquier tipo de actividad económica local.

iii) La Incubadora de Empresas

Como se dijo antes, la diversificación productiva de la base económica local es especialmente importante, al ser la economía local altamente dependiente de la industria automotriz y, por tanto, estar muy expuesta desde el punto de vista de la actividad y el empleo a las eventuales situaciones de crisis en las relaciones con Brasil. La Incubadora de Empresas es un instrumento para favorecer la formación de nuevas empresas innovadoras, que opera reduciendo los obstáculos y minimizando los riesgos propios del inicio de una actividad empresarial. La incubadora es una fundación privada con personería jurídica, cuyos socios fundadores son la municipalidad, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Tecnológica Nacional y la Unión Industrial de Córdoba; son también socios de la incubadora la cámara de Industriales Metalúrgicos y la Cámara de Comercio Exterior. Sus objetivos estratégicos son

regenerar el tejido industrial, tecnológico y de servicios de la ciudad, promover la creación de empleo, diversificar la base productiva local, e incrementar el nexo entre las universidades y las empresas locales. Fue creada en octubre de 1998 y brinda servicios logísticos y operativos, así como asistencia técnica sobre gestión empresarial, productiva y comercial.

El proceso de incubación se inicia con la presentación de propuestas por parte de personas con proyectos innovadores procedentes de los sectores universitario, investigador o empresarial. Los proyectos pasan por una etapa de selección para su aceptación por parte de la Incubadora, siendo los criterios de selección la viabilidad comercial, técnica y económica del proyecto; la capacidad técnica y gerencial de los emprendedores; el contenido tecnológico de los productos, servicios o procesos propuestos; el grado de innovación del proyecto; el potencial de interacción de los emprendimientos con las actividades de investigación de la Universidad Nacional y de la Universidad Tecnológica Nacional; y el impacto social y ambiental positivo. Tras la selección de los proyectos, los empresarios seleccionados pueden firmar un contrato con la incubadora para la utilización de instalaciones o servicios por un período máximo de tres años. Los servicios concretos que ofrece la incubadora son la disposición de módulos empresariales para el desarrollo de la actividad; servicios de recepción, secretaría, teléfono, Internet y fax; apoyo y asistencia en las áreas de tecnología, gestión, asesoramiento jurídico, economía y finanzas, comercialización, mercadeo y publicidad; registro de marcas y patentes; sistemas de computación; espacios comunes de recepción, biblioteca, sala de reuniones, aulas y auditorio, y seguridad y mantenimiento de áreas comunes. Las empresas instaladas en la incubadora pagan un canon mensual en función de los metros cuadrados que ocupan. A fines del año 2000 había 30 empresas instaladas, que daban trabajo a 241 personas.

4. Evaluación y conclusiones

A pesar de que no es posible atribuir únicamente a la iniciativa de desarrollo económico local los resultados favorables que se advierten en el contexto socioeconómico de la ciudad, parece claro que dicha experiencia ha influido de forma positiva en ello. Según datos correspondientes al período 1994-1998, Córdoba se sitúa en el segundo lugar del país en el plano social conforme a indicadores de empleo, ingreso, pobreza, educación, salud y seguridad. Debido a su ubicación geográfica y a los procesos de apertura e integración económica recientes, la ciudad se está consolidando como un centro principal de transporte. El sector industrial se ha localizado principalmente en el área sur de la ciudad, con la instalación de cinco empresas del sector automotor (Chrysler, General Motors, Fiat, Renault y Volkswagen), con lo cual se ha constituido en un núcleo importante en la integración comercial del Mercosur. Por otra parte, la inversión hotelera y en áreas de negocios aumentó a partir de la intensificación de las relaciones comerciales con otras ciudades, al tiempo que se reactivaba el mercado de vivienda por la difusión de crédito hipotecario. Acompañando este crecimiento, la ciudad ha ido adquiriendo

características de centro de congresos, ferias y exposiciones para actividades científicas, culturales o de negocios, lo cual ha conllevado la necesidad de abrir centros de esparcimiento y servicios. Todo ello ha requerido el despliegue de una infraestructura urbana y de servicios complementarios, que es precisamente a lo que trata de dar respuesta la iniciativa integrada de desarrollo económico y urbano desplegada a partir de la elaboración del plan estratégico de la ciudad.

El grado de compromiso público-privado en las iniciativas de desarrollo local, tanto en la formulación de los proyectos como en su ejecución, constituye un buen indicador del éxito de aquellas. En este sentido, del total de proyectos impulsados en la iniciativa de desarrollo local de Córdoba, más de las dos terceras partes son resultado de una gestión público-privada. Al mismo tiempo, el sector privado participa también en la ejecución de los proyectos, comprometiendo recursos financieros que además de responder a sus intereses sirven al interés general de la ciudad. Otro indicador relevante en la experiencia de desarrollo económico local de Córdoba es la creación de una nueva institucionalidad que formaliza los acuerdos entre el sector público y el privado, por medio de entidades como la Agencia de Desarrollo Económico o la Incubadora de Empresas.

En diciembre de 1999 las elecciones municipales y provinciales dieron la victoria a una formación política diferente a la que hasta entonces había promovido las iniciativas de desarrollo local. Ese hecho paralizó momentáneamente muchas de las iniciativas o las sometió a una incertidumbre aún no eliminada por completo en el momento de elaborar este informe (último trimestre del 2000). No obstante, la nueva situación está llevando a los empresarios a ejercer un protagonismo mucho mayor que en la fase anterior, en la cual el liderazgo exclusivo del gobierno municipal los había hecho funcionar sin demasiadas presiones en ese sentido, ya que la Agencia de Desarrollo Local se limitaba a gestionar los diversos programas, pero no se preocupaba de cumplir su misión básica de intermediar para la construcción del mercado de servicios de desarrollo empresarial, misión ésta que sólo en parte desempeña la Incubadora de Empresas.

Por otra parte, a pesar de los avances en la concertación entre actores públicos y privados, buena parte de las iniciativas de desarrollo económico local se resienten de la dificultad para lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales (central, provincial y local) de la administración pública y entre sus diferentes ministerios o departamentos sectoriales. Además, las políticas aplicadas por el Estado central no han sido suficientes para atemperar la caída del nivel de actividad y el desempleo en las economías locales y provinciales de Argentina, y tampoco para disminuir el atraso tecnológico en los diferentes territorios de la nación. Tampoco el gobierno provincial de Córdoba ha tenido una actuación sustantiva en este campo durante el período más reciente. La razón de esta deficiencia parece encontrarse en las dificultades que ha debido enfrentar en este tiempo, a causa de la política de ajuste que ha debido aplicar para equilibrar su alto déficit y disminuir su elevado grado

de endeudamiento. Esta situación puede explicar en parte la falta de presencia del gobierno provincial en la promoción del desarrollo económico territorial.

Entre los motivos de la escasa eficacia de las políticas del Estado central en este campo hay que señalar su pérdida de iniciativa frente al poder que ha ido cobrando el mercado. Este hecho ha mermado su capacidad de formular políticas de desarrollo específicas para las diferentes realidades territoriales, a lo que se agrega el hecho de que el Estado central ha dado prioridad fundamental a la estabilidad macroeconómica, descuidando la atención debida a la transformación productiva y a la innovación de los diferentes sistemas productivos locales. Otro motivo fundamental de esta falta de eficacia del Estado central para promover el desarrollo económico local es la distancia existente entre su aparato burocrático y la realidad socioeconómica de las diferentes ciudades y provincias. A ello hay que añadir cierto grado de descoordinación entre las políticas de las distintas áreas del gobierno central y un retraso evidente en aceptar la importancia del papel de las PYME, cuyo fomento debería ser el objetivo principal de los programas de promoción del desarrollo económico territorial. En este sentido, si bien es de destacar la creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, dependiente de la Presidencia de la Nación, hay que advertir que la ejecución descentralizada de sus programas se ha visto muy demorada hasta ahora. Finalmente, otro motivo es la falta de articulación de las políticas de fomento de las PYME de los gobiernos que componen el Mercosur, donde el nivel nacional suele olvidar las especificidades de las economías urbanas y territoriales. La consecuencia final de todo ello es que la distancia entre los ejecutores de las políticas centrales y la realidad diferenciada de las economías locales dificulta la comunicación entre la oferta de instrumentos de fomento y la demanda de innovación de las diferentes áreas geográficas de Argentina.

C. LA INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE TANDIL⁵

La ciudad de Tandil está ubicada en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, a aproximadamente 300 kilómetros de la capital de la nación. Tiene una población algo superior a 100 000 habitantes, que equivale al 0.8% de la población provincial, con una densidad de 20.5 habitantes por kilómetro cuadrado. La superficie municipal es de 4 935 kilómetros cuadrados, lo que representa 1.6% de la extensión de la provincia (véase el cuadro III.5).

⁵ Resumen del documento de María Claudia D'Annunzio (2000).

Cuadro III.5
TANDIL: DATOS DE POBLACIÓN Y SUPERFICIE

División político - administrativa	Población total	Superficie (km²)	Densidad de población (hab/km²)	Porcentaje de población urbana
Tandil	101.228	4 935	20.5	89.2%
Provincia de Buenos Aires	12 594 740	307 571	40.9	94.5%

Fuente: CEPAL, sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

Desde la fecha de su creación, en 1823, se han sucedido diversas etapas en el asentamiento de la población de Tandil, que conoció una importante expansión de la actividad ganadera a partir de la década de 1840. La llegada del ferrocarril en 1883 y la explotación de canteras de granito en las serranías locales son hitos históricos de la ciudad. Entre 1860 y 1914 se produjo un considerable crecimiento económico, basado en la incorporación de nuevas actividades y tecnologías productivas, desarrollándose igualmente un núcleo urbano que abastecía de bienes y servicios a una amplia zona rural. La década de 1920 fue escenario de conflictos sociales en la ciudad, coincidiendo con la decadencia de las canteras locales debido a la sustitución de los adoquines por el hormigón. La población en esos años era de 25 000 habitantes, entre los cuales había muchos inmigrantes italianos. De dicha época es la creación de la fundición metalúrgica de los hermanos Bariffi, que llegó a constituirse en una escuela de ideas y especialistas, inicialmente orientada hacia la maquinaria agrícola y posteriormente hacia la fabricación de cocinas económicas, hasta que en 1939 el cierre de las importaciones de repuestos de automóviles llevó a la fundición a reorientar su producción hacia la producción de tapas de cilindros para la empresa Ford, convirtiéndose en la empresa BIMA, S.A.

A partir de esos años, surgieron otras empresas metalmecánicas, como Metalúrgica Tandil, que transformaron la estructura productiva agropecuaria anterior y lideraron el proceso de crecimiento económico y generación de empleo local durante el período de sustitución de importaciones. Las empresas metalúrgicas ampliaron sus mercados y comenzaron a descentralizar sus actividades mediante la subcontratación de algunos de sus procesos con pequeñas empresas y talleres, formándose así un sistema industrial local que fue modelo para otras regiones industriales. En 1964 se creó la Universidad de Tandil, convertida en universidad nacional en 1975 con la creación de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, lo cual le permitió ampliar considerablemente su oferta educativa. Este período de crecimiento ininterrumpido llegó hasta la crisis industrial de fines de los años ochenta, que provocó la quiebra del sistema local de subcontratación y dio paso a un largo período de constitución de una estructura económica más diversificada, con mayor presencia de las actividades de servicios, que representan hoy más del 40% del PIB local.

Según datos censales en 1994 Tandil tenía 777 establecimientos industriales, entre los que destacan los destinados a la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo, que representan 34% de los establecimientos manufactureros, y aportan 56% del empleo industrial y 62% del valor de la producción industrial de Tandil. Los sigue en importancia la industria alimentaria (28% de los establecimientos manufactureros locales, 20% del empleo industrial y 18% del valor de la producción industrial) (véase el cuadro III.6).

Cuadro III.6
ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES DE TANDIL, 1994

Ramas de actividad (según la CIIU) ^{a/}	Número de establecimientos	Personal ocupado	Valor de la producción (miles de pesos)
31. Alimentos, bebidas y tabaco	219	1 156	32 216.7
32. Textil, prendas de vestir e industrias del cuero	40	127	906.6
33. Industrias de la madera y mueble	68	243	3 217.3
34. Fabricación de papel, imprentas y editoriales	31	189	6 394.3
35. Química y derivados del petróleo, carbón y caucho	27	166	5 003.5
36. Productos minerales no metálicos	60	515	14 930.8
37. Industrias metálicas básicas	55	191	5 104.1
38. Productos metálicos, maquinaria y equipo	266	3 304	109 993.0
39. Otras industrias manufactureras	11	35	665.7
Total	777	5 926	178 433.2

Fuente: CEPAL, sobre la base del Censo Industrial del Partido de Tandil, 1994.

^{a/} CIIU: Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

En cuanto al tamaño de los establecimientos manufactureros, hay un predominio de las microempresas (42%) y de las PYME (57%), las cuales representan en conjunto 58% del empleo total industrial. La mayor parte de la producción industrial se destina a los mercados local y provincial, con reducida participación en el mercado nacional y externo. Otro elemento destacable de la estructura empresarial de Tandil es la elevada participación de empresarios de la ciudad como propietarios y directores de las empresas locales.

1. El Centro local IDEB de Tandil

Aunque a comienzos de los años noventa se crearon en Tandil la Junta de Promoción Industrial y la Secretaría de Promoción y Desarrollo de la municipalidad, estas instituciones no lograron concertar una acción estratégica común entre empresarios y autoridades locales como respuesta a la crisis de la industria local. El impulso decisivo en este sentido nació de la creación, en octubre de 1996, del Instituto para el Desarrollo de Empresarios Bonaerense (IDEB), por

iniciativa del gobierno de la provincia de Buenos Aires. El sistema de apoyo creado por el IDEB incorporó la creación de centros locales IDEB, concebidos no sólo como ventanillas de los servicios que el IDEB ofrecía a las empresas, sino como un embrión de estructuras técnicas con capacidad para ejecutar políticas de desarrollo económico y social en el plano local. El centro local IDEB de Tandil fue creado en julio de 1997, como asociación civil sin fines de lucro, por la Cámara Empresarial de Tandil, la Sociedad Rural de Tandil, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de Tandil, la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa, la Cooperadora de la Escuela de Educación Técnica “Ingeniero Felipe Senillosa” y la Asociación Cooperadora de la Escuela de Educación Agropecuaria “Ramón Santamarina”. De este modo, con un consejo mixto de actores locales, el Centro IDEB Tandil ha dado impulso al desarrollo económico de la ciudad, actuando en representación de los empresarios locales para coordinar sus actividades y abrir espacios de consenso entre los actores públicos, privados y comunitarios.

Desde entonces, el Centro IDEB Tandil ha puesto en marcha una serie de programas técnicos y servicios de apoyo para las microempresas y las PYME locales, merced a lo cual se ha prestado ayuda a numerosas empresas, con programas que abarcan las áreas de asistencia tecnológica, innovación empresarial, servicios de comercialización y comercio exterior. Entre los proyectos en marcha destaca la agrupación de determinados sectores como el farmacéutico y el de turismo, para emprender, entre otros objetivos, estrategias de comercialización conjuntas y establecer marcas de calidad. Si bien la experiencia se encuentra aún en un estadio primario, lo original de ésta ha sido la integralidad con que han comprometido sus recursos (humanos, físicos, financieros y culturales) las diferentes instituciones locales participantes, desde una visión territorial que extiende la mirada hacia las oportunidades que ofrece su propio entorno local. Pese a tratarse, por tanto, de una iniciativa embrionaria, los pocos años transcurridos permiten ya afirmar que estamos frente a una iniciativa caracterizada por una base organizativa concertada por los principales actores locales públicos y privados, y la decidida voluntad de resolver los problemas económicos específicos de Tandil desde el propio entorno territorial, mediante la articulación en red de los diferentes agentes socioeconómicos locales para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos.

Un factor importante en el cambio institucional producido localmente es el fortalecimiento de las relaciones dentro del sector empresarial y el establecimiento de vínculos informales, que desempeñan un papel esencial en el intercambio de información estratégica entre los actores. De esta forma, se está produciendo una participación creciente de la sociedad local en la búsqueda de soluciones de los problemas de coordinación, lo cual se espera complementar con el establecimiento de vínculos formales. Sin embargo, el proceso de desarrollo local avanza a diferente ritmo en los distintos planos institucionales que configuran la sociedad local. No existe aún en Tandil un movimiento de inclusión social, es decir, no se ha creado una instancia que permita a la población participar en forma permanente en las

decisiones locales, aunque sí se va formando mayor conciencia en tal sentido y hay una movilización social más intensa en torno a determinados asuntos, como la protección ambiental o el manejo racional de los recursos. Ello permite afirmar que si bien la iniciativa de desarrollo local no está aún suficientemente consolidada, existe una concepción de futuro como motivación básica de las acciones y decisiones, aunque falta impregnar a toda la comunidad del sentimiento de que lo local importa porque atañe a la posibilidad misma de mejorar el grado de realización personal y colectiva.

2. Conclusiones y perspectivas

A modo de resumen podemos señalar que en Tandil existe un importante entramado institucional activo, que permite contar con un conjunto de potencialidades locales como las siguientes:

- Visión compartida entre los diferentes actores con respecto a la necesidad de promover la iniciativa de desarrollo local.
- Articulación de las principales instituciones locales en el apoyo al centro local IDEB, con la consiguiente coordinación de sus acciones dentro de una estrategia común, aunque participando con diferente intensidad.
- Número considerable de actores involucrados y de resultados alcanzados sobre la base de un trabajo asociado orientado hacia la búsqueda de la negociación y la construcción de consensos a partir de intereses colectivos.
- Actitud receptiva a la reflexión y el aprendizaje colectivos entre los diferentes actores locales.

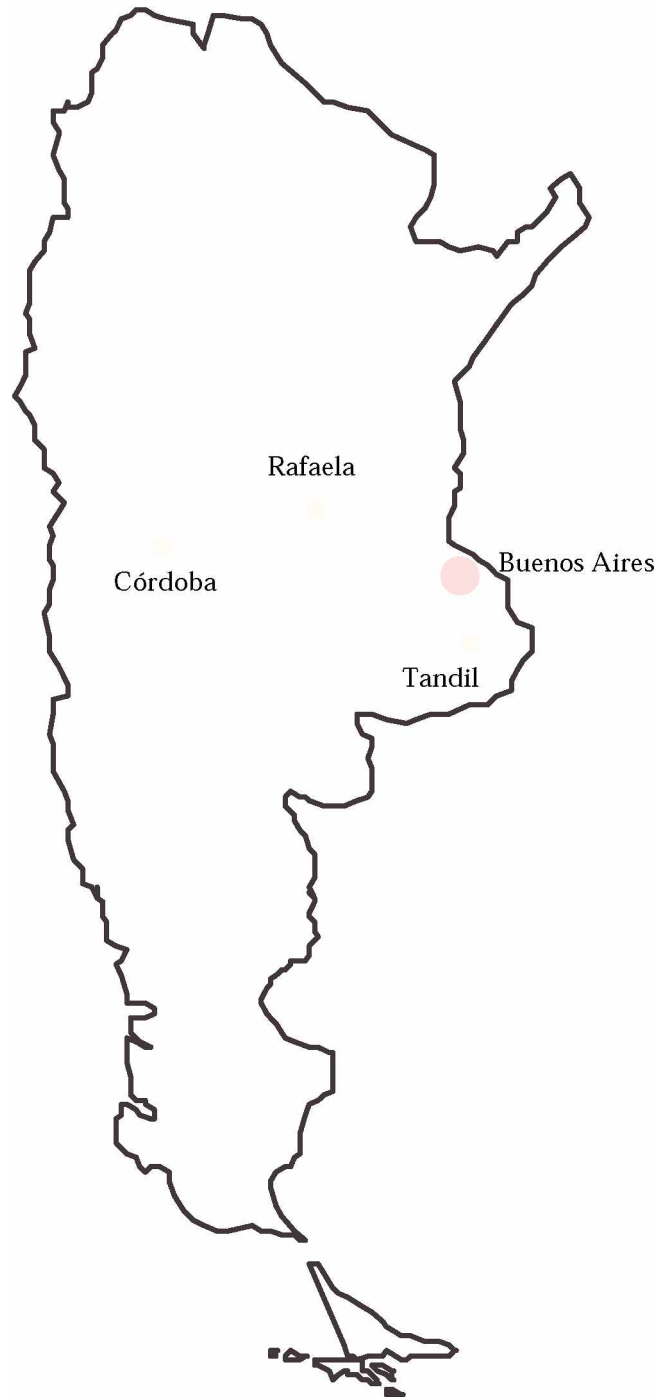
Por otra parte, hay también algunas limitaciones:

- Todavía es escaso el esfuerzo desplegado por las diversas instituciones en el logro de objetivos mancomunados, de acuerdo con la nueva institucionalidad.
- Es notoria la existencia de liderazgos dispersos, lo cual coincide con la falta de hegemonía institucional en la articulación de una estrategia común entre los sectores público y privado de la ciudad y su región.
- La lógica de acción de los distintos actores está aún regida mayoritariamente por sus opciones específicas, privilegiando los intereses particulares o sectoriales, para corregir lo cual es necesario incrementar la capacidad de análisis del proceso y promover una cultura integradora.
- Se requiere, igualmente, una mayor articulación y coordinación entre las actividades de las diferentes instituciones.

- Es notoria la escasa participación de los actores políticos en la iniciativa de desarrollo local.
- A pesar de la importante oferta institucional del sistema IDEB de servicios de apoyo empresarial, hay pocas empresas vinculadas al sistema.
- Las instituciones educativas muestran, igualmente, cierta actitud pasiva y escaso dinamismo para relacionarse con el empresariado.

Por otra parte, el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo económico local exigen esclarecer el papel del Estado central en el contexto específico de este tipo de iniciativas, es decir, no solamente en el fomento de éstas mediante un impulso decidido de la descentralización, sino también en la adaptación del marco jurídico, normativo y regulador. Hasta ahora, sin embargo, las iniciativas de desarrollo económico local propiciados por el proceso de descentralización de la política provincial bonaerense, encuentran numerosos obstáculos de orden superior en estos ámbitos, lo que es solamente un reflejo de la falta de correspondencia entre estas iniciativas y las preocupaciones prioritarias del gobierno central de la nación, que no parece darles todavía la importancia que tienen.

MAPA DE ARGENTINA



CAPÍTULO IV

ESTUDIOS DE CASO EN BOLIVIA

A. LA EXPERIENCIA DE LA CORPORACIÓN AGRÍCOLA CAMPESSINA REGIONAL DE IRUPANA⁶

El proceso de descentralización iniciado en Bolivia a partir de la Ley de Participación Popular, promulgada en 1994, abrió una serie de posibilidades para el desarrollo económico local. La elección directa de los gobiernos municipales, la transferencia de recursos a los municipios según el número de habitantes, el control social por medio de la creación de comités de vigilancia y la participación en la planificación municipal, son algunas de estas posibilidades. Sin embargo, en los primeros años de este proceso se hizo fuerte hincapié en la cuestión social, como consecuencia de las demandas acumuladas sobre todo en los municipios rurales alejados del eje central de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra. Esto se tradujo en la utilización de gran parte de los recursos municipales en educación, servicios básicos, salud y urbanismo, quedando el fomento productivo postergado momentáneamente. De este modo, si bien se han mejorado las condiciones sociales en los municipios, continúa preocupando la persistencia de la pobreza y de la migración de campesinos hacia centros más poblados, en busca de una fuente de ingresos para sustentar a sus familias.

El caso de Irupana muestra cómo una concertación público-privada de actores en apoyo de una iniciativa de desarrollo económico local puede generar condiciones para mejorar la calidad de vida de la población de un pequeño municipio de Bolivia, en el contexto de la mayor participación ciudadana creado por la Ley de Participación Popular. La Corporación Agrícola Campesina Regional Irupana (CORACA RI) es una organización creada por los pequeños productores campesinos del municipio de Irupana para comercializar sus productos. Gracias a algunas instituciones que apoyan las iniciativas locales y a la oportunidad de utilizar las redes de “comercio justo” europeas, la CORACA RI exporta café orgánico de calidad, lo cual ha reportado beneficios a los pequeños campesinos asociados y ha hecho creer la corporación.

Animados por el éxito de esta iniciativa, las federaciones campesinas de Irupana decidieron presentarse a las elecciones para el gobierno municipal a fin de mejorar las condiciones de vida de los campesinos, generalmente postergados en las obras municipales con respecto al núcleo urbano del municipio. Tras la obligada alianza con un partido político tradicional, los representantes campesinos llegaron

⁶ Resumen del documento de Javier Zubieta (2000).

al concejo municipal e iniciaron un proceso encaminado a distribuir los recursos de coparticipación tributaria surgidos de la Ley de Participación Popular. Este mayor poder de decisión sobre el uso y destino de los recursos municipales profundizó más aún el proceso de participación popular y dio a los campesinos la posibilidad de definir y satisfacer mejor sus necesidades dando prioridad a las actividades productivas, ya que está claro para ellos que sólo obteniendo ingresos de estas actividades pueden alcanzar una buena salud y educación.

1. La Corporación Agrícola Campesina Regional de Irupana (CORACA RI)

Antes de surgir la CORACA RI hubo otras experiencias análogas en el municipio, como la Asociación Nacional de Productores de Café (ANFROCA), en los años setenta, y la Central de Cooperativas Agrícolas de Sud Yungas, a comienzos de los años ochenta, las cuales no tuvieron éxito porque hubo un mal manejo de los fondos y se engañó a los pequeños productores, lo que suscitó un clima general de desconfianza. Debido a estas malas experiencias, los campesinos productores de café tuvieron que trabajar con intermediarios, lo que no constituye una buena opción desde el punto de vista de la mejora de sus ingresos. De este modo, a mediados de los años ochenta, a iniciativa de un número reducido de productores, algunos de los cuales habían trabajado antes en Argentina, se planteó la necesidad de organizar a los productores para negociar en mejores condiciones con los intermediarios. Pese a la resistencia inicial de los campesinos, se aceptó la creación de la CORACA RI, al ser ésta una organización propia de la Federación de Campesinos y existir pruebas de un manejo honrado de los fondos.

La CORACA RI está compuesta de la asamblea general (donde participan todos los afiliados); el directorio (que es elegido por la asamblea); y el comité de control y fiscalización (elegido también en asamblea y nexos con la Federación de Campesinos). El número de socios de CORACA RI es de 500, y cualquier productor campesino puede afiliarse a ella. En la actualidad se cobra a los socios un aporte inicial de 50 dólares, aunque falta aún concientizarlos para que cumplan con esta obligación. La CORACA RI no sólo beneficia directamente a sus socios, sino indirectamente a todos los productores, ya que sus precios sirven de referencia para los intermediarios de la zona. Trabaja principalmente con productores de café, a los cuales brinda asistencia técnica en sus parcelas con el objetivo de llegar a un proceso de producción ecológica. Asimismo, compra gran parte de la producción de café de Irupana y la exporta a Europa por medio de las redes de “comercio justo”, distribuyendo las utilidades a los productores y dejando una parte para incrementar el capital de la corporación. Entre sus objetivos está comercializar los productos de la región en el plano nacional e internacional, formar más corporaciones de igual tipo a nivel comunal, y alcanzar una industrialización propia para las materias primas de la región.

Como personal de planta, la CORACA RI cuenta con un gerente general, tres subgerentes, cinco promotores, tres inspectores internos, una vendedora, una cajera

y un contador. También tiene dos plantas de preparación de la materia prima (prebeneficio del café) en Irupana. Debido a la calidad del café exportado, la CORACA RI ha recibido diversos premios nacionales e internacionales, y fue invitada a la Exposición Internacional Hannover 2000. Según los estados financieros de la entidad, su patrimonio es aún pequeño y depende en gran medida del préstamo —de 150 000 dólares, al 9% de interés— que anualmente le otorga la Asociación Nacional Ecuémica de Desarrollo (ANED). Por otra parte, ha recibido considerable asistencia técnica de una ONG, el Centro de Educación Popular QHANA, pero como esta ONG tiene previsto retirarse de la zona, existe la necesidad de formar nuevos líderes, dirigentes y técnicos que puedan asumir tales funciones.

Desde su inicio, la CORACA RI trabajó en la transformación productiva de las parcelas de los campesinos para producir café ecológico, contratando los servicios de una empresa para asegurar la certificación ecológica no sólo del café, sino de toda la actividad de los campesinos. Los promotores de la CORACA RI visitan continuamente las parcelas de sus asociados, les brindan la asistencia técnica necesaria para la transformación de sus parcelas y hacen el seguimiento respectivo, ayudando también a la eliminación de pestes. Después de acopiar el fruto, la CORACA RI extrae la cáscara y la mucilaginososa del grano en sus dos plantas de preparado, tras lo cual se envía a las plantas de La Paz, donde se extrae la membrana al grano, logrando entonces el café verde oro, que es el café que se exporta a Europa con el sello de café ecológico. De esta manera se trata de apoyar a las organizaciones de pequeños productores eficientes y eficaces. La relación debe ser sostenible y duradera, no basada en el asistencialismo sino en un intercambio equitativo. La CORACA RI exporta anualmente 52 toneladas de café verde oro, las dos terceras partes de las cuales se destinan al mercado solidario y el tercio restante al mercado ecológico. El mercado solidario ofrece un buen precio, aunque el mercado ecológico es más rentable. Con relación al mercado interno, la introducción del producto en bolsas de 0.5 kilogramos de café ecológico torrado y molido es aún lenta, pues no se ha alcanzado todavía una difusión suficiente.

El beneficio para los productores es el más claro indicador del éxito de la corporación. El manejo transparente que se dio desde el inicio a sus actividades y el hecho de pagar a los productores precios acordes con los internacionales, suscitaron un clima de confianza hacia la organización que permitió que muchos otros productores se unieran a ella. Además de recibir un mejor precio por el café, los campesinos han iniciado un proceso innovador en sus cultivos mediante la introducción de la producción ecológica, lo que les permite ofrecer un producto de mejor calidad y precio. Pero lo más importante es que los campesinos se han concientizado de que con su propio esfuerzo y una asistencia técnica adecuada, pueden llevar adelante una empresa, obtener beneficios y salir de la situación de pobreza en que se encuentran.

Si bien la CORACA RI tiene una estrecha relación con la Federación de Campesinos y apoya las actividades y resoluciones de ésta, se tiene bien claro que

debe manejarse como empresa y no como sindicato. De ser al comienzo una alternativa más para los campesinos productores de café de Irupana, la CORACA RI se ha convertido en su principal empresa por los beneficios que les brinda. Debido a ello, los campesinos dan prioridad en sus demandas al aspecto productivo, además de los aspectos sociales, ya que es el medio por el cual pueden conseguir más ingresos y mejorar su situación y la de su familia. Por otra parte, los campesinos vieron que era necesario ocupar espacios de poder dentro del gobierno municipal y, de esta manera, varios de ellos obtuvieron concejalías en las elecciones democráticas correspondientes para el período 1995-1999. Estas dos iniciativas de los campesinos (dar prioridad al aspecto productivo y participar en el gobierno municipal) cambiaron la realidad y dinámica del municipio, que durante mucho tiempo se había ocupado del núcleo urbano, dejando de lado el área rural. Finalmente, cabe decir que la consolidación de la CORACA RI exige solucionar una serie de problemas, relativos a la necesidad de diversificar la producción y los mercados, disminuir la dependencia del crédito y formar nuevos líderes y gerentes.

2. Caracterización básica y situación económica y política del Municipio de Irupana

El pueblo de Irupana, fundado en 1746, pertenece a la provincia Sud Yungas del departamento de La Paz, del que es su capital desde 1899. El municipio de Irupana está a una altura de entre 1 000 y 2 500 metros sobre el nivel del mar, con un territorio accidentado que tiene pendientes que van de moderadas a fuertemente inclinadas en tres pisos ecológicos: el Valle de los Yungas, el Valle Alto y Yungas. Estas características impiden la producción agrícola extensiva, y exigen en su lugar técnicas que utilicen mucha mano de obra. La población es de origen aymara, siendo éste y el castellano los principales idiomas.

La distancia de La Paz a Irupana es de 151 kilómetros, los cuales pueden tardarse en recorrer de 4 a 6 horas. Como todos los caminos de la región de los Yungas, esta ruta es peligrosa en época de lluvias. Según datos de la alcaldía, el municipio de Irupana cuenta con aproximadamente 25 000 habitantes, divididos en nueve cantones. La localidad con mayor población es la capital, Irupana, que concentra 15% de los habitantes. En 1992 la tasa de analfabetismo era de 25% en promedio, aunque entre las mujeres alcanza a 36%. El 47% de los hogares tienen agua potable, 6% alcantarillado, 28% electricidad y 15% servicios sanitarios. La actividad económica predominante es la agricultura, teniendo como principales cultivos el café orgánico y los cítricos. La existencia de tres pisos ecológicos es ideal para una producción agrícola y ganadera diversificada. Se cultivan coca, café, cítricos, paltos, mangos, caña de azúcar, plátanos, maíz, yuca y maderas en las zonas bajas; papa, trigo, cebada y hortalizas en los valles; papa y oca en las zonas altas.

La dinámica político-partidaria generada en Irupana a partir de las elecciones municipales de 1995 con la elección de concejales campesinos, explica gran parte de

la concertación que se ha establecido entre el gobierno municipal y los campesinos en la gestión municipal y en las iniciativas de este gobierno en materia productiva. Dos de los cinco concejales del concejo municipal elegido en 1995 surgieron de las bases campesinas, situación que permitió por vez primera, como ya se dijo, trabajar de modo coordinado con la Federación de Campesinos para distribuir y asignar los recursos de coparticipación tributaria del municipio. Como también se indicó ya, esta situación fue posible por la confluencia de tres circunstancias importantes: la decisión de la Federación de Campesinos de utilizar los mecanismos y recursos que les brindaba la Ley de Participación Popular para llegar al gobierno municipal y atender las necesidades de los campesinos de Irupana; el interés del anterior alcalde de facilitar el acceso de los campesinos al gobierno municipal; y el proceso iniciado por la CORACA RI, que demostró que era posible realizar una actividad generadora de ingresos y empleo para los habitantes del lugar.

A pesar de la oposición de las cúpulas dirigentes, la Federación de Campesinos de Irupana decidió participar en las elecciones municipales de 1995, eligiendo para ello a sus candidatos mediante una selección desde las bases. Una dificultad adicional fue la elección del partido político con el que aliarse para las elecciones, ya que según la Constitución, sólo se puede ingresar a un proceso electoral a través de los partidos políticos. El alcalde de entonces, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que en su primera gestión como alcalde (1993-1995) ya había trabajado con los campesinos, les ofreció una alianza que la federación aceptó y que incluía dos concejalías de las cinco del concejo municipal.

3. Descentralización e instrumentos: El Plan Operativo Anual

La Ley de Participación Popular de abril de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa de julio de 1995 han sido trascendentales para el país, pues se pasó de tener 24 municipios a 314, cada uno con su concejo municipal, su ejecutivo municipal (alcalde) y su comité de vigilancia para el control social, además de transferir de manera casi automática el 20% de los recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) a los municipios según el número de habitantes. En el proceso de planificación participativa que surgió de la Ley de Participación Popular, el instrumento de gestión de mediano y largo plazo es el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), que se elabora de manera participativa entre todos los actores del municipio y define el futuro de éste para los cinco años siguientes.

La elaboración del Plan Operativo Anual (POA) de manera concertada entre el gobierno municipal y los campesinos a través de sus organizaciones sindicales (federación y centrales) representa un buen modelo de cómo el municipio puede llegar a un acuerdo para la distribución de sus recursos según prioridades identificadas. La experiencia de la CORACA RI se convirtió en una base fundamental para la elaboración de un POA participativo en Irupana, al cual la ley no obliga. El alcalde toma parte activa en la elaboración del POA y es el principal responsable de su ejecución. La importancia del alcalde radica principalmente en la

capacidad de concertación entre los diferentes actores del municipio, posibilitando la llegada a acuerdos generales. Una función importante del alcalde es también la de informar periódicamente a las centrales campesinas sobre los recursos disponibles para obras. Igualmente, el alcalde debe buscar otras fuentes de financiamiento para las obras y dar prioridad a los proyectos generales de interés común del municipio. Las actividades del concejo municipal se refieren a la elección de los proyectos que son de interés común de todo el municipio, aunque participa también en la elaboración del POA y es la instancia que debe aprobarlo finalmente. Hay que subrayar que los integrantes del concejo municipal tomaron la decisión de “ponerse la camiseta del desarrollo de Irupana” y trabajar de manera mancomunada, sin dejarse llevar por presiones político-partidarias. Esta decisión fue determinante a la hora de llegar a consensos en función del desarrollo de Irupana y no de intereses particulares. Finalmente, el equipo técnico que forma la administración municipal apoya al alcalde en la búsqueda de recursos adicionales para el presupuesto del municipio, en la elaboración del POA y en su ejecución.

El Comité de Vigilancia de Irupana, como la gran mayoría de los comités de vigilancia del país, tropieza con bastantes problemas por falta de recursos para el desarrollo normal de sus funciones. La principal labor del Comité de Vigilancia es fiscalizar la ejecución del POA. A iniciativa de la Federación de Campesinos, de la ONG QHANA y del gobierno municipal, se creó el Comité de Desarrollo, que tiene como objetivo coordinar las actividades que se realicen o se vayan a realizar en el municipio. Se trata de evitar que las organizaciones actúen sin coordinación entre sí, duplicando esfuerzos y confundiendo a la población campesina, tal como ha ocurrido en el pasado. Este Comité de Desarrollo participa activamente en la elaboración del POA, como punto de encuentro entre las instituciones públicas y privadas de Irupana.

Antes de la Ley de Participación Popular, el municipio de Irupana disponía de aproximadamente 3 000 pesos al año por concepto de ingresos propios. En la actualidad, sólo los recursos de coparticipación tributaria superan los 2 000 000 de pesos. La participación de la Federación de Campesinos en la elaboración del POA se refleja en el presupuesto del gobierno municipal, en el cual las tres partidas con mayor asignación de recursos son el fomento de la producción, la construcción y mejora de caminos vecinales y la dotación de infraestructura y saneamiento básico. De este modo se ha roto con una práctica tradicional en la asignación de recursos, consistente en dar prioridad a las actividades realizadas en el pueblo en vez de las áreas rurales. Esta modalidad será a la larga beneficiosa para todos, y no sólo para el núcleo urbano como ocurría hasta ahora.

4. Alianzas y cooperación público-privada en torno a la iniciativa de desarrollo económico local

Todo el proceso de concertación relacionado con la elaboración participativa del POA fue fruto de la convergencia que se dio en la sociedad civil en torno a esta forma de distribuir los recursos del municipio. El primer y más importante paso de esa convergencia fue la CORACA RI, que demostró, como ya se dijo, que los campesinos pueden superar los obstáculos mediante la concertación y la actuación conjunta y no solamente por medio de ayuda ajena. Igualmente, esta experiencia demostró que para salir de la pobreza, los campesinos deben crearse oportunidades de mercado que paguen un buen precio por un buen producto. Esto se complementa con el apoyo que reciben en salud y educación.

Otros actores que deben mencionarse en la dinámica de movilización del municipio son la ONG QHANA, que ha sido muy importante en el desarrollo y fortalecimiento de la CORACA RI merced a la asistencia técnica que le ha brindado, y la Radio “Yungueñita”, que trabaja en coordinación con QHANA y con la Radio “Yungas” de Chulumani para difundir entre los campesinos las actividades realizadas en el municipio, posibilitando así el contacto con las comunidades campesinas más alejadas. Igualmente, la Federación de Campesinos ha tenido una actitud abierta y no dogmática, lo que ha permitido iniciar trabajos conjuntos entre los campesinos y diversas ONG de Irupana.

El proceso de concertación más destacado fue aquel que culminó con la llegada al concejo municipal de varios dirigentes campesinos, sin filiación política, con el objetivo de buscar una mayor coordinación entre el gobierno municipal y las comunidades campesinas, que finalmente dio resultados positivos, pues logró la elaboración participativa del POA. Pese a todo, algunos residentes del pueblo no ven con agrado que el gobierno municipal dé preferencia a los campesinos por sobre el núcleo urbano. La decisión de trabajar juntos en favor del desarrollo económico local, dejando de lado las posiciones políticas o doctrinarias, hizo posible el trabajo coordinado y participativo para la elaboración del POA municipal, y probablemente permitirá en el futuro evitar las vicisitudes derivadas de los cambios electorales y políticos en el gobierno municipal.

El Comité de Desarrollo del municipio se ha formado gracias a una articulación de los sectores más importantes de la sociedad civil local, representados por las federaciones campesinas, las autoridades del gobierno municipal y las instituciones que coadyuvan al desarrollo del municipio. Este comité está compuesto por tres representantes municipales (el alcalde, el presidente del concejo municipal y el presidente del Comité de Vigilancia); un representante de las federaciones campesinas locales y la CORACA RI; y un integrante que representa a la Iglesia Católica y a las instituciones facilitadoras del desarrollo local. El comité se reúne periódicamente, no sólo para saber que está haciendo cada organización, sino para ver en qué se pueden ayudar unas a otras. Como ejemplo,

cabe destacar que cuando se propuso crear un taller de capacitación en costura para mujeres campesinas, el Comité de Desarrollo sirvió de mesa de discusión para decidir en qué y con qué podían ayudar las demás organizaciones. También ha servido para que la CORACA RI presente su idea de instalar un surtidor de gasolina para conseguir recursos, y para analizar la posibilidad de que el gobierno municipal le ceda a ésta los terrenos necesarios para instalar el surtidor.

Aunque el Comité de Desarrollo no tuvo un rol determinante en la creación del POA participativo, ya que la iniciativa la impulsó el gobierno municipal, sí ha trabajado en su elaboración por medio de una serie de talleres y seminarios sobre los tres ámbitos identificados en el municipio como prioridades: salud, educación e infraestructura. En definitiva, en el municipio de Irupana se inició una dinámica de concertación y alianzas entre el gobierno municipal y las federaciones de campesinos para coordinar las actividades que se realizan en él. Sin embargo, esta concertación debe ser institucionalizada a fin de evitar que un futuro cambio de autoridades locales pueda detener o eliminar los avances conseguidos.

5. Conclusiones

La dinámica económica del municipio de Irupana ha cambiado gracias a la actuación de la CORACA RI. La confianza de los campesinos, más el apoyo a los pequeños productores innovadores, han fortalecido a este organismo, hasta el punto de convertirse en un referente para los pequeños productores campesinos e incluso para productores mayores. Las ganancias logradas en los años en que se tuvo buen precio internacional del café permitieron mejorar las condiciones de vida de los productores y los motivaron a innovar y elevar la calidad de su producto, en especial mediante prácticas agroecológicas, actividad que continúa a pesar de la caída del precio de la materia prima. La preocupación por la calidad del producto le ha permitido a la CORACA RI incrementar sus exportaciones y posicionarse mejor en los mercados. Otro indicador del éxito de la CORACA RI es que muchos jóvenes prefieren trabajar en ella que ser miembros del sindicato campesino.

Sin embargo, la CORACA RI aún debe solucionar algunos problemas importantes para llegar a ser sostenible, como los referidos a la diversificación productiva, la asociación de los productores y la producción de bienes con mayor valor agregado, a fin de no exportar únicamente materias primas. Asimismo, hay que buscar mayores alianzas con el gobierno municipal y tratar de consolidar institucionalmente al Comité de Desarrollo, ante posibles cambios de autoridades locales. La coordinación que realiza el Comité de Desarrollo sirve también para evitar la duplicación de esfuerzos y recursos de las ONG que trabajan en el municipio. Es destacable el grado de concertación público-privada alcanzado entre el gobierno municipal y los campesinos. Fue una sabia decisión política de los campesinos el apoyar en las elecciones de 1995 a la persona que había trabajado con ellos y cumplido sus promesas, lo que demuestra que con la lógica de la concertación se suele ganar más que con la lógica del enfrentamiento. Otra de las

grandes lecciones de esta experiencia se refiere a la elaboración del POA con la participación de la comunidad local. El haber dado a cada subcentral campesina facultades para decidir sobre el uso y destino de los fondos que les corresponden por coparticipación tributaria gracias a la Ley de Participación Popular, es una medida que profundiza de manera real este proceso. Además, muestra que la descentralización de las decisiones no necesariamente va acompañada de una atomización del trabajo en pequeñas obras, dado que los campesinos, en una muestra de madurez, decidieron apoyar obras más importantes en beneficio de todos.

B. LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO LOCAL DEL MUNICIPIO DE BUENA VISTA⁷

1. Caracterización del territorio de Buena Vista y el Parque Nacional Amboro

El municipio de Buena Vista, fundado en 1694 como una misión jesuita, se encuentra en la provincia de Ichilo, en el departamento de Santa Cruz de la Sierra, frontera con la región del Chapare (departamento de Cochabamba). La provincia de Ichilo tiene una amplia zona de bosques subtropicales húmedos, entre ellos el Parque Nacional Amboro. El municipio está cruzado por varios ríos, uno de los cuales, el Surutu, es el límite físico del citado parque. Esta zona tropical posee una gran belleza natural, que es parte de los muchos atractivos del departamento de Santa Cruz, entre los que destacan las misiones jesuitas de la Chiquitania, que son el principal circuito turístico de esta región. La provincia de Ichilo es una de las más pobres del departamento de Santa Cruz, con un 88% de la población en situación de pobreza. La población del municipio de Buena Vista es de 11 390 habitantes, de los cuales el 60% tienen entre 5 y 24 años.

Como resultado de la política nacional de desarrollo alternativo a la producción de coca, la población rural, tradicionalmente dedicada a la agricultura, ha ampliado sus actividades desde mediados de los años ochenta hacia la ganadería. La calidad de los suelos (poco fértiles y diversos), el clima cálido y el agua abundante favorecen esta diversidad productiva. Sin embargo, la ganadería ha tenido escaso desarrollo, a causa de las dificultades para manejar de manera estabulada el ganado (por la elevada demanda de pastos y forrajes adecuados). La actividad agropecuaria de subsistencia ocupa a la mayor parte de la población rural del municipio, obligando a los colonos a buscar un complemento de sus ingresos. La producción agrícola tradicional es arroz, frijol y maíz en pequeña escala. También hay en la zona cultivos como plátanos, cítricos, café, cacao y caña de azúcar, aunque no son producidos en volúmenes ni condiciones técnicas que los hagan rentables. Hay asimismo en el municipio varias empresas madereras o aserraderos que cuentan con permiso para explotar algunas concesiones, aunque la

⁷ Resumen del documento de Jorge Salinas (2000a).

tala ilegal está bastante extendida. Estos aserraderos ocupan una parte de la población de la zona, a lo que se suma el empleo que proporciona el campo petrolífero instalado en la zona de Caranda, dentro del territorio municipal. La artesanía de la palma de jipijapa complementa las actividades productivas del municipio.

Los atractivos naturales de la zona han sido poco explotados de manera planificada con fines turísticos, a pesar que se reconoce en ellos un enorme potencial. Con todo, desde mediados de los años noventa se ha dado impulso al turismo, de modo tal que buena parte de la población del área urbana se concentra hoy en servicios vinculados directamente a la demanda de los hoteles, restaurantes, operadoras de turismo y otros (limpieza, abastecimiento de productos agrícolas, artículos de cocina, información).

La provincia está conectada por la nueva carretera que une Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba, la cual ha dado un importante dinamismo a los pequeños municipios rurales y a sus producciones locales, acercándolas al mercado de Santa Cruz y estimulando su integración a esta ciudad. El municipio de Buena Vista tiene 37 establecimientos escolares, con casi 3 500 alumnos matriculados, siete centros de atención primaria de salud, un centro de salud de mayor nivel, y 2 100 viviendas, el 60% de las cuales están pobremente dotadas de servicios básicos, ya que sólo el 25% dispone de agua y electricidad y únicamente el 43% cuenta con algún sistema sanitario.

El municipio de Buena Vista tiene una extensión total de 15 000 kilómetros cuadrados, de los cuales el 40% es área natural protegida. El acceso al parque natural se hace desde cuatro vías que cruzan el río Surutu, en el cual se extrae arena y ripio para la construcción. El movimiento de tierras afecta los bordes y cauces del río en las épocas de crecida, lo cual entraña considerable peligro para la población ribereña y para la sostenibilidad ambiental de la zona. Por otra parte, la tala del bosque para obtener tierras de cultivo compromete los límites del Parque Nacional Amoro. Este constituye el principal atractivo natural del municipio y, por el valor de su patrimonio ecológico, es un importante recurso para impulsar el desarrollo económico local en torno a las actividades vinculadas al turismo sostenible.

El parque natural de Amoro, con una extensión de 637 000 hectáreas, fue declarado Parque Nacional en 1984. En 1995 se definieron sus límites, estableciendo 442 500 hectáreas como espacio natural protegido y 194 500 hectáreas como área natural de manejo integrado. Esta delimitación de un área limítrofe es resultado de la presión de los gremios de colonos y campesinos de la zona y constituye una cesión de las autoridades de gobierno como estrategia para evitar que éstos siguieran ingresando al área central del parque. El Parque Nacional y el área natural de manejo integrado constituyen una de las áreas protegidas más importantes de Bolivia. El parque es único, en el sentido de ser una confluencia de varios de los mayores ecosistemas del continente, enriquecido por la variación altitudinal de los Andes. Además, gran parte de su superficie contiene importantes

cuencas hidrográficas, de cuya estabilidad y regulación depende el desarrollo de muchas comunidades, pueblos y ciudades. Debido a la gran biodiversidad de hábitat formados por la interacción de la cobertura vegetal y las condiciones climáticas, el parque encierra una enorme riqueza de fauna y flora. El haberlo declarado Parque Nacional tuvo por finalidad proteger los ecosistemas y los recursos de flora y fauna, así como los geomorfológicos, escénicos y paisajísticos. De este modo, está prohibido el uso extractivo o consuntivo de los recursos renovables o no renovables del parque y la realización de obras de infraestructura, excepto para investigación científica, ecoturismo, educación ambiental y actividades de subsistencia de los pueblos originarios. El parque tiene un comité de gestión formado por los representantes de las municipalidades, prefecturas, entidades públicas, instituciones privadas y organizaciones sociales comprometidas en el desarrollo y la sostenibilidad ambiental. El comité representa a la población local, participa en la planificación y coadyuva a la fiscalización de la gestión del parque. El comité es, pues, un importante órgano tanto para su conservación como para explorar una acción conjunta de desarrollo turístico sostenible con los municipios que comparten el espacio natural protegido.

2. Descripción de la iniciativa de desarrollo económico local

La iniciativa de promoción del desarrollo turístico en el municipio de Buena Vista nació de la maduración de varios procesos políticos gestados en Bolivia desde mediados de los años noventa, y tiene así como ejes principales el avance que experimentó el proceso descentralizador en 1994 gracias al impulso de la participación popular, el fortalecimiento de los gobiernos municipales (1995) y el interés por la promoción económica local (1997). A todo ello hay que sumar la estrategia nacional de lucha contra la pobreza puesta en práctica desde el año 2000. Cada uno de estos procesos ha influido de distinta manera en la capacidad de respuesta, gestión y promoción de iniciativas de los gobiernos municipales.

En 1994 se inició en Bolivia un profundo proceso descentralizador que apuntaba a la municipalización del país. Este proceso puso en primer plano la participación de la población, especialmente la de las áreas rurales, que constituye el 60% de la población total del país, como la principal estrategia para modificar las relaciones entre los distintos agentes económicos y políticos del plano local y de éstos con los centros de decisión departamental y nacional. Este proceso descentralizador ha propiciado un conjunto de intervenciones en la institucionalidad pública y la organización de la sociedad civil, en particular en el medio rural. En la esfera pública, lo que más destaca es la incorporación de los gobiernos municipales en el manejo de los instrumentos de gestión y en la aplicación de las políticas públicas. La experiencia adquirida en procesos como la planificación local y microrregional ha permitido incorporar prácticas modernas de gestión institucional y, asimismo, nuevas visiones sobre cómo encarar el desarrollo regional y local y el papel de los gobiernos municipales en ello. Otro cambio importante ha sido la articulación lograda entre las prefecturas departamentales y

las municipalidades en distintos planos, como los relativos a la planificación, la inversión, la programación de operaciones y la coordinación institucional. Esta experiencia ha traído consigo el desarrollo de procesos cooperativos municipales y la valoración del encuentro institucional como forma de generar sinergias territoriales. Por otra parte, la capacitación brindada a los gobiernos municipales les ha permitido a éstos aprender el manejo de algunos de los instrumentos para la toma de decisiones y el control fiscal (planes de desarrollo municipal, planes operativos anuales y programación de inversiones), con lo cual se ha ampliado la comprensión de la lógica gubernamental y la función pública. El gobierno municipal de Buena Vista ha sumado a los procesos anteriores uno más específico, a saber, la aplicación, desde mediados de los años ochenta, de la política nacional de desarrollo alternativo a la producción de coca.

Si bien el Parque Nacional Amboro se constituyó, desde su creación en 1984, en motivo de interés para el turista extranjero, no fue considerado un recurso estratégico por el municipio en esos años, ya fuera porque era motivo de tensiones entre el Estado y los gremios de campesinos que defendían su presencia en los bordes del parque, o porque la falta de una política de promoción del turismo hacía pasar inadvertido su valor. No obstante, el parque fue usufructuado por empresarios privados del sector turismo, los cuales no aportaron mejoras para su conservación ni para la población del municipio.

Como parte del proceso descentralizador iniciado en los años noventa, y merced asimismo a la aplicación de una política nacional de promoción conocida como “Municipio Productivo”, el municipio de Buena Vista ha incorporado en su desarrollo una nueva visión de su territorio, donde surge con renovado interés el deseo de aprovechar las capacidades y recursos locales. De especial valor en esta trayectoria ha sido el liderazgo de las autoridades municipales del período 1997–2000, que supieron capitalizar la experiencia adquirida en el proceso participativo municipal de los años anteriores, referido a la concertación establecida con las organizaciones territoriales de base en cuanto al destino de la inversión pública. El cambio en la gestión municipal tuvo por consecuencia una nueva interpretación de las posibilidades del desarrollo económico local, al reconocer que la explotación agropecuaria de los colonos asentados en el área limítrofe del Parque Nacional no sólo ponía en peligro su existencia, sino que no constituía una respuesta económica apropiada para asegurar la subsistencia de la población local. Por otra parte, las restantes actividades productivas aportan poco al desarrollo del municipio, ya que o son de muy pequeña escala, bajo rendimiento y poca difusión, o, en el caso de la extracción de petróleo, generan rentas que van al Tesoro General de la Nación y no al propio municipio. De este modo, a partir de 1997, el gobierno municipal puso en marcha una estrategia diferente a la ensayada hasta entonces, tratando de aprovechar los recursos que proporciona el Parque Nacional y otras actividades vinculadas al turismo. De esta manera se alteraba la lógica tradicional de los emprendimientos locales y del propio gobierno municipal, hasta entonces ligada a las demandas agropecuarias de los pobladores de la zona.

La construcción de hoteles en el área urbana del municipio fue posible por la mano de obra disponible entre los colonos, que de esta forma complementaron temporalmente sus ingresos. Sin embargo, un efecto más importante fue la diversificación de la oferta laboral del área urbana, con el surgimiento de una serie de actividades no tradicionales en el municipio, como las de los grupos de jóvenes que sirven de guías en el Parque Nacional, los adultos jóvenes que trabajan como transportistas en motos, y las mujeres organizadas en cooperativas de artesanía. Igualmente, la oferta de camas se elevó de 30 a casi 400, y también se elevó el número de restaurantes (que pasaron de 4 a 20) y de operadores locales de turismo (de 2 a 10). El valor de las propiedades en el área urbana también aumentó y con ello mejoraron los ingresos propios del municipio. No obstante, la transferencia de los recursos de coparticipación (en función del número de habitantes) sigue siendo la principal fuente de recursos del municipio. En 1996, esta transferencia representaba cerca del 78% de los ingresos totales, mientras que en 1999 era del 70%, debido a la mejora de los ingresos propios. Naturalmente, la municipalidad debió enfrentar también una demanda superior de servicios públicos, ante el aumento del número de turistas y actividades productivas locales.

En suma, la iniciativa de desarrollo local iniciada en 1997 en Buena Vista puede sintetizarse como el impulso dado al desarrollo del turismo, a partir de la concertación de esfuerzos entre el gobierno municipal y el sector privado empresarial, lo cual, además de traducirse en inversiones conjuntas para mejorar la infraestructura hotelera y de servicios privada, ha ido acompañado con las mejoras introducidas por el gobierno municipal en la infraestructura de caminos y acceso al Parque Nacional. Fruto de esta concertación fue la creación del Consejo Consultivo de Turismo de Buena Vista, con la participación de empresarios privados, funcionarios del gobierno municipal, el Consejo de Vigilancia y la ONG que asesoraba al gobierno municipal en ese momento. Igualmente se creó la Coordinadora Interinstitucional de Manejo de Recursos Naturales (CIRENAM), para lograr un mejor ordenamiento de las instituciones públicas y de las ONG en torno a la conservación y utilización de los recursos naturales, y para despertar al mismo tiempo el interés de los gobiernos central y departamental en las políticas públicas ligadas al turismo. El surgimiento de una Cámara Hotelera del municipio, conectada a la departamental, completa la institucionalidad territorial creada en esta iniciativa de desarrollo económico local.

El clima de entusiasmo y compromiso local derivado de todas estas iniciativas dio lugar a que el gobierno municipal emitiera señales para alentar las inversiones privadas, una de las cuales consistió en liberar del pago de patentes municipales por un período de cinco años a los establecimientos proveedores de servicios turísticos que se instalasen en el municipio. Al mismo tiempo se dispusieron otras medidas, encaminadas, por ejemplo, al cuidado del patrimonio arquitectónico del área urbana, a reglamentar la cría y manejo de animales en el radio urbano, y controlar los ruidos molestos y la calidad de los servicios en los alojamientos y restaurantes. Del mismo modo, se amplió el radio urbano (de 500 metros a cinco kilómetros del centro), lo que provocó una revalorización de los predios urbanos y

de las áreas incorporadas a esta nueva delimitación. Por otra parte, se inició la formación de guías locales para apoyar a las empresas operadoras de turismo, convocando al mismo tiempo la movilización de los jóvenes del área urbana y llevando a cabo tareas de capacitación y educación ambiental. Las comunidades de colonos del área limítrofe al Parque Natural fueron estimuladas para acompañar el proyecto turístico, y el CIRENAM puso en marcha proyectos productivos en algunas comunidades, referentes, por ejemplo, a la capacitación de los colonos en conservación y uso sostenible de los recursos naturales, establecimiento de campamentos y de senderos de penetración, e instalación de servicios de comida y aseo para turistas. Todas estas acciones, aun con las limitaciones de recursos, constituyen un modelo de gestión comunal para el desarrollo del turismo local sostenible.

3. Actores relevantes, alianzas y cooperación público-privada

Los esfuerzos por desarrollar la coordinación institucional han ido introduciendo elementos para actuar con agendas de trabajo que permiten contraer compromisos, establecer convenios y tomar decisiones que amplían la eficacia de la acción pública. Sin embargo, esta coordinación pública interinstitucional no ha arrojado todavía grandes frutos, y la falta de apoyo de la prefectura departamental y la gobernación provincial no ha ayudado a la maduración del proyecto de desarrollo turístico municipal. Los pequeños empresarios de restaurantes y los operadores de turismo no están organizados en gremios ni tampoco forman parte de la Cámara Hotelera del municipio. Esta situación difiere de la de los empresarios medianos, que tienen en el Consejo Consultivo de Turismo de Buena Vista un espacio importante para representar sus intereses y demandas. La Cámara Hotelera constituye otro importante espacio para estos empresarios, que han impulsado una nivelación en la calidad de la oferta hotelera y de los servicios de comida en el municipio.

En cuanto a la participación de la sociedad civil organizada, destaca la presencia del Comité Cívico de Mujeres en el área urbana, de las juntas vecinales, del Comité de Vigilancia, de los sindicatos agrarios y de los sindicatos del transporte. Las ONG tienden a formar parte del CIRENAM. La Iglesia Católica es otro actor local relevante por su influencia en la población, ya sea por medio del apoyo socioeconómico que brinda a los campesinos, o por su aporte a la celebración de la festividad anual de fundación del municipio, el momento de mayor concentración turística local. Finalmente, también hay que tener en cuenta en este respecto a los partidos políticos, cuyo papel más destacado es su capacidad de influir en la legitimación de los procesos sociales del municipio. Este conjunto de actores permite decir que en el municipio han aparecido nuevos interlocutores y aportes, no exentos de tensiones entre sí, a causa en parte de la falta de un liderazgo capaz de conducir e impulsar la propuesta de desarrollo local. Otra tensión proviene de las inversiones realizadas por los empresarios hoteleros, los cuales, al ver reducidos sus ingresos por la baja demanda de servicios, se ven obligados a seguir apoyando el proyecto turístico aun si no observan propuestas para animarlo

por parte del gobierno municipal, mientras ellos deben hacer frente a la cancelación de los créditos que habían comprometido para hacer sus inversiones.

Un elemento importante en esta iniciativa de cooperación público-privada es la existencia, en el departamento de Santa Cruz, de una tradición y una cultura favorables al diálogo, gracias a lo cual sus organizaciones cívicas (la Cámara Agropecuaria del Oriente o el Comité Cívico de Santa Cruz de la Sierra, por ejemplo) han sido capaces de convertirse en interlocutores de peso frente a las autoridades nacionales. Esta cultura facilita, pues, la existencia de actores abiertos a la discusión y a la negociación, lo que se ve favorecido por los vínculos familiares o la historia local común. Y aunque los problemas no son siempre de fácil solución esta cultura permite poner en el tapete todos los asuntos de interés local. A ello cabe atribuir el que las instituciones públicas y privadas del departamento tiendan a cooperar abiertamente entre sí, más allá de las diferencias partidarias.

Otro aspecto clave en esta iniciativa ha sido el diálogo y la concertación entre el sector público y el privado, lo cual se debe, en gran medida, a la iniciativa del gobierno municipal para interesar a los empresarios y acordar con ellos ciertas reglas de juego para promover conjuntamente el turismo y el desarrollo del municipio. Así, la tarea de promoción económica del gobierno municipal ha permitido que ambos sectores compartan el liderazgo en esta iniciativa de desarrollo local. La cooperación es necesaria para el sector privado, pues ello le otorga incentivos que hacen más atractiva su inversión, pero también lo es para el gobierno municipal, porque así le es posible aumentar conjuntamente con el sector privado el acondicionamiento del territorio que permita impulsar la misma inversión privada, aumentar el empleo y los ingresos locales, y revalorizar el patrimonio natural.

Para la proyección de esta iniciativa es muy importante señalar la distinta forma en que los actores locales la conciben. Para el gobierno municipal el desarrollo del turismo se sustenta en las riquezas naturales de la zona, que son atractivos potenciales para el turismo de recreo y el ecoturismo, siendo el Parque Nacional Amoro y otras zonas circundantes los escenarios principales donde localizar estos dos tipos de turismo. Por su parte, los inversionistas privados que acometieron la construcción de la infraestructura hotelera y habitacional (condominios) ven el desarrollo turístico local como una experiencia en que se definía con claridad su responsabilidad de dotar la oferta turística, lo cual se suponía que haría crecer la demanda. Desde esta perspectiva, el papel del gobierno municipal consiste en alentar la creación de un ambiente favorable a estas inversiones, mediante la promoción de la actividad turística local. Entre estas dos perspectivas hay puntos de encuentro y desencuentro. Ambas ven el turismo como una oportunidad para el municipio, pero no coinciden en lo concerniente al futuro de la actividad. De la misma manera, ambas comparten la idea de que el turismo demanda un esfuerzo conjunto, pero no queda claro cómo se concilian los tiempos políticos y económicos de uno y otro. Ambas perspectivas comparten la idea de aprovechar los atractivos turísticos del Parque Nacional, pero ninguna define de

manera clara cómo se asegura el valor de este patrimonio. La sostenibilidad ambiental parece más cercana a la propuesta del gobierno municipal, pero no se hace efectiva cuando se observa su escasa capacidad para manejar en forma sostenible el parque, para evitar la deforestación en su área limítrofe, o para reducir los efectos negativos de la explotación de ripio en el río. Las diferencias se observan con más claridad por el lado de los recursos, ya que mientras el sector privado realiza sus inversiones, el gobierno municipal muestra su carencia de recursos, incluso para acciones básicas. A causa de este cuadro de acercamientos y diferencias, el proyecto turístico local está pasando hoy por una etapa de menor dinamismo que en la fase inicial, lo que muestra la débil maduración que el proyecto ha alcanzado en sus tres primeros años.

4. Conclusiones y escenarios posibles para el proyecto

Según enseña la experiencia de Buena Vista, el gobierno local, en su labor de promoción económica, debe ser capaz de convencer al sector privado de la necesidad de cambiar el entorno. Esto tiene gran importancia, ya que implica reemplazar la idea de rentabilidad inmediata y de corto plazo por una visión estratégica concebida en conjunto por ambos sectores. La iniciativa enseña que el diálogo es un poderoso instrumento para elaborar políticas flexibles, que permitan tomar una variante para alcanzar los resultados esperados. Muestra también que el desarrollo de los municipios rurales no necesariamente pasa por el despliegue de las actividades agropecuarias, pues siempre hay otras vías posibles. Además, la propuesta local de desarrollo del turismo evidencia que la visión no puede limitarse al corto o mediano plazo de la gestión del gobierno municipal de turno. Por otra parte, el hecho de que el municipio pueda orientarse en un determinado momento a hacer transparente el mercado, o a desarrollar ventajas competitivas territoriales, o a crear espacios de articulación local y regional, deja ver que los gobiernos municipales no tienen un solo camino para el fomento productivo local. Se advierte aquí, igualmente, que el desarrollo del turismo u otras experiencias análogas no surgen necesariamente de un ambiente uniforme en que haya un único protagonista (el inversionista privado), sino que tienen lugar en escenarios donde se combinan diferentes actores y formas de encarar el desarrollo.

El proceso descentralizador en Bolivia encuentra hoy una municipalización seriamente debilitada por la falta de recursos financieros, a lo que se suma la situación mayoritaria de pobreza extrema, que obliga a la gestión municipal, según las orientaciones de la política nacional de lucha contra la pobreza, a tratar de captar recursos exógenos (privados o provenientes de la cooperación internacional), en lugar de indagar en la viabilidad de las iniciativas de desarrollo económico local basadas en la utilización de recursos endógenos y en la articulación territorial de los actores públicos y privados. Esto implica, en definitiva, que el gobierno municipal debe competir con otros municipios en función de su situación de pobreza y no de su capacidad local. A esto se suma el hecho de que este tipo de programas están muy politizados, lo que provoca gran desconfianza en las acciones del gobierno municipal. Sin embargo, aunque la falta de recursos crea serias dificultades para

que las autoridades municipales puedan asumir con plenitud la tarea de promover el desarrollo económico de sus territorios, ello no lo explica todo, pues hay también otro factor. Uno de ellos se refiere a la dificultad de las autoridades municipales para distinguir dónde debe terminar la intervención estatal y dónde empieza la del sector privado. Otro factor está relacionado con la propia debilidad de la organización municipal, a causa principalmente de la falta de personal idóneo y de capacidad para gestionar procesos estratégicos de desarrollo. Finalmente, hay que citar el inadecuado modelo de gestión municipal, ligado a una práctica de administración bajo el rigor del procedimiento normativo y burocrático, lo que merma la eficacia de la gestión municipal, que debería orientarse por la búsqueda de resultados, prioridades y estrategias.

En este contexto, la propuesta del desarrollo turístico del municipio de Buena Vista puede verse atrapada por la debilidad institucional del municipio, la falta de recursos y capacidades para cambiar el modelo de gestión institucional, o por la politización del municipio, toda vez que Buena Vista es uno de los municipios con mayores índices de pobreza. No obstante, el proyecto podría encontrarse en un escenario distinto si las autoridades municipales fuesen capaces de consolidar y proyectar la estrategia de desarrollo del turismo local integrándola en un proyecto mayor, dentro de los circuitos más consolidados de las misiones jesuitas de la Chiquitania, con el impulso de alianzas estratégicas con los actores públicos y privados correspondientes.

MAPA DE BOLIVIA



CAPÍTULO V

ESTUDIOS DE CASO EN BRASIL

A. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS Y RETOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BRASIL⁸

1. Recuperación de la democracia, descentralización y crisis

El proceso de descentralización en Brasil, en los años ochenta, tuvo lugar en el contexto de la prolongada crisis del Estado nacional desarrollista, cuando coincidían las aspiraciones de descentralización fiscal de los gobiernos locales y la lucha por recuperar la democracia. Entre las características de ese proceso hay que destacar, en primer lugar, que no fue uno impulsado por el gobierno federal, tal como ha acontecido en otros países de la región, en los cuales la descentralización estuvo vinculada a la crisis fiscal del Estado central, a los problemas de la gobernabilidad, o a la necesidad de buscar una intervención más eficaz de los gobiernos centrales a nivel territorial. En Brasil, la descentralización se había iniciado mucho antes de que la crisis fiscal se manifestara con toda su intensidad en el Estado federal y pasara a convertirse en el principal problema de la política económica de los años noventa. Asimismo, los problemas de gobernabilidad de los años ochenta estuvieron más asociados al proceso hiperinflacionario, y por lo que la descentralización fue vista por el gobierno federal más como una posible agravante del problema que como una solución.

Así pues, los gobiernos subnacionales desempeñaron en esos años un papel destacado en la reivindicación de la descentralización. La lucha de los estados y municipios en favor de la descentralización tributaria se inició a finales de los años setenta, coincidiendo con la crisis económica y con el proceso de recuperación de la democracia en el país. De esta forma, la descentralización de esos años puede ser entendida básicamente como una “*descentralización desde la demanda*”, a diferencia de la “*descentralización desde la oferta*”, como las reformas políticas y administrativas descentralizadoras de Colombia, al inicio de los años ochenta, dirigidas a reducir la presión fiscal del gobierno central; la reforma educacional en México, destinada a romper la influencia y el poder excesivos de los sindicatos; las medidas descentralizadoras de Chile en los años setenta, que procuraban difundir más eficientemente en el territorio nacional las acciones del gobierno; o la descentralización iniciada en Venezuela en 1989, con la finalidad de superar la crisis de legitimidad gubernamental.

⁸ Resumen del documento de Rui de Britto Alvares Affonso (2000).

Una segunda característica del proceso de descentralización en Brasil tiene que ver con su simultaneidad con los procesos de recuperación de la democracia y apertura política. La recuperación de la democracia tuvo lugar primero en los gobiernos subnacionales, al inicio de los años ochenta, con la elección de gobernadores y prefectos, casi diez años antes de que en 1989 se alcanzase en el nivel federal la elección directa del Presidente de la República. De esta forma, se dio una identificación entre la lucha por la descentralización y la recuperación de la democracia, quedando la primera sin una coordinación suficiente como proyecto articulador desde el nivel federal, el cual era considerado en esos años como la carga de un régimen autoritario en descomposición y de un gobierno al final de su mandato, mientras que los gobiernos subnacionales aparecían como la nueva institucionalidad democrática del país.

La falta de una política global de descentralización y la extrema heterogeneidad socioeconómica del país contribuyeron a la existencia de lagunas o a la superposición de atribuciones en diversos asuntos y niveles de gobierno. Pese a ello, el proceso de descentralización dio como resultado un reforzamiento del carácter federal del Estado, lo cual puede señalarse como una tercera característica del proceso. Este reforzamiento vino dado por la reinstauración de la elección directa de los gobiernos estatales y municipales, el aumento de las atribuciones y competencias de los niveles subnacionales de gobierno, y la elevación de la capacidad fiscal propia y la disponibilidad de recursos financieros de los estados y municipios. Como se aprecia en el cuadro V.1, entre 1980 y 1991 tuvo lugar una descentralización de recursos fiscales desde el nivel federal hacia las esferas subnacionales de gobierno y, en especial, hacia los municipios, tanto en términos de recaudación propia como de recursos disponibles, esto es, incluyendo las transferencias desde otros niveles de gobierno.

Cuadro V.1
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES
POR NIVELES DE GOBIERNO, 1980-1991
(Como porcentaje del PIB)

	1980		1991	
	Distribución	(%)	Distribución	(%)
Recaudaciones propias	24.6%	100.0%	25.2%	100.0%
Central	18.5%	75.1%	16.3%	64.8%
Estadual	5.4%	22.0%	7.7%	30.3%
Local	0.7%	2.9%	1.2%	4.9%
Recursos disponibles	24.6%	100.0%	25.2%	100.0%
Central	17.0%	69.2%	14.2%	56.3%
Estadual	5.5%	22.2%	6.9%	27.0%
Local	2.1%	8.6%	4.1%	16.7%

Fuente: CEPAL, sobre la base de José R. Afonso y otros, *Breves notas sobre el Federalismo fiscal en Brasil*, Brasilia, 1998.

Asimismo, se dio una descentralización interregional de los recursos disponibles, los cuales crecieron a tasas más elevadas en las regiones menos desarrolladas del país. Esto puede apreciarse en las diferencias existentes en cuanto a recaudaciones propias y recursos disponibles entre las regiones más desarrolladas (sudeste y sur) y las más atrasadas (nordeste, norte y centro oeste). En la mayor parte de los estados y municipios de la región sudeste la porción mayor de sus recursos proviene de las recaudaciones propias, mientras que en la región nordeste proviene principalmente de las transferencias.

En lo relativo a los gastos, los niveles estatales y municipales fueron responsables en 1996 del 69% de los salarios del sector público y de casi el 78% de las inversiones públicas, excluyendo las empresas estatales. Igualmente, el gasto de los gobiernos subnacionales representaba en 1995 el 75% del gasto público en educación y cultura, y el 55% en salud y saneamiento. En suma, pese a la descoordinación general del proceso de descentralización y la falta de definiciones claras con respecto a las nuevas competencias, Brasil es hoy, en términos fiscales, junto con Argentina, uno de los países más descentralizados de América Latina y el Caribe. Sin embargo, la gran heterogeneidad económica regional que hay en el país, sumada a las transformaciones estructurales que está experimentando la economía brasileña, componen un contexto complicado, que no facilita la necesaria correspondencia entre obligaciones y recursos, dificultando que algunos estados y municipios consigan asumir las nuevas atribuciones.

2. La segunda fase de la descentralización en Brasil en los años noventa

Como hemos visto anteriormente, en una primera fase se asistió al robustecimiento del federalismo en Brasil, el cual es equiparado a la descentralización y al reforzamiento del poder político de las esferas subnacionales. Sin embargo, la fragilidad de las bases de financiamiento interno y externo del Estado nacional desarrollista conspiró contra la creciente autonomía de los estados y municipios, comprometiendo igualmente la capacidad de articulación del gobierno federal, tanto a nivel vertical (entre diferentes esferas de gobierno) como interregional. La quiebra del patrón de financiamiento externo y la profundización de la crisis económica en los años ochenta deterioraron de forma sustantiva las bases fiscales del Estado, las cuales se vieron debilitadas por el incremento progresivo de la deuda externa privada y la utilización de los precios y tarifas de las empresas estatales como instrumentos de política económica, con el fin de amortiguar los impactos de la crisis. El retraso en dar una alternativa a ese proceso de corrosión de las bases fiscales del Estado, junto con la indización general de los precios, llevaron al país al borde de la hiperinflación a fines de los años ochenta, inaugurándose de este modo un período de transición entre la conquista de la descentralización de la fase anterior y las intensas disputas federativas de la segunda mitad de los años noventa.

La quiebra del patrón de financiamiento del sector público y el empeoramiento de la crisis fiscal del Estado llevaron, por tanto, a la pérdida de

capacidad federal para atender los compromisos federativos. Por su parte, los gobiernos estatales y municipales recurrieron crecientemente, para financiarse, a bancos y empresas, así como a recursos solidarios, todo lo cual, junto con alimentar la inflación, tuvo como consecuencia el atraso en el pago a los contratistas y proveedores, el no pago a los funcionarios públicos y la ampliación del endeudamiento interno y externo. La segunda fase del proceso de descentralización se completó con el fin de las estrategias de retraso de las reformas estructurales y la victoria de los planteamientos neoliberales. Aplicadas inicialmente por el Presidente Collor, y consolidadas después por el Presidente Fernando H. Cardoso, las reformas liberalizantes comprendieron, entre sus aspectos principales, la apertura externa de la economía, la desregulación del mercado financiero, la privatización de las empresas estatales federales y, más recientemente, de empresas y bancos estatales, y las sucesivas tentativas de reducir las redes de protección social. Entretanto, la estabilización de la moneda, al combinar un cambio sobrevalorizado con elevadas tasas de interés, a fin de contrarrestar los efectos negativos sobre la balanza de pagos, provocó una fuerte caída de la actividad económica y del empleo. Estos efectos colaterales, asociados a la expansión de las deudas públicas, muestran la fragilidad y el carácter inconcluso y conflictivo de la descentralización y el federalismo brasileño en el período reciente.

3. Crisis de la Federación, descentralización y desarrollo

La crisis de la Federación puede advertirse en la presencia de un conflicto vertical entre el nivel central y los gobiernos subnacionales, y de un conflicto horizontal entre estados y entre municipios. En el primer caso nos referimos a la distribución de competencias y recursos, mientras que en el segundo se alude a dos fenómenos que han tenido lugar en los últimos años: la “guerra fiscal” entre los gobiernos territoriales, y la formación de un enorme número de nuevos municipios. Por una parte, el gobierno federal se resistió a la pérdida de recursos y poderes en materia fiscal a medida que fue recuperando legitimidad institucional y electoral. De hecho, la carga tributaria, equivalente en promedio a 25% del PIB en los años setenta y ochenta, aumentó a 30% del PIB en la segunda mitad de los años noventa, lo cual muestra, al menos en parte, la dificultad de acomodar la estructura tributaria anterior a los intereses de una Federación cuyo aparato de Estado está siendo profundamente modificado, y sin la posibilidad anterior de recurrir a la inflación o al endeudamiento como forma de atrasar los conflictos. La crisis externa actual, más la desvalorización del real a comienzos de 1999 y el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), tienden a reforzar esta tensión. Algo semejante ocurrió a comienzos de los años ochenta, aunque hoy día se parte de un nivel de tensiones sociales bastante más alto, por efecto de la crisis y de la reestructuración productiva.

Hay dos grandes escollos para delimitar en forma clara las responsabilidades y competencias fiscales de los tres niveles de gobierno. El primero es la enorme heterogeneidad socioeconómica regional, lo cual, junto con la expansión desordenada del número de municipios en los últimos años, dificulta dar un

tratamiento uniforme a las entidades de un mismo nivel de gobierno. El segundo se relaciona con el hecho de que el poder político del país se basa en un sistema electoral y partidario cuya reproducción está condicionada por la intermediación de recursos federales para los niveles estadual y municipal. De ello se desprende la necesidad de establecer una estrecha relación entre las reformas política, electoral y de distribución de competencias, esto es, concertar un nuevo pacto federativo (Affonso, 1995). En la exacerbación de las disputas fiscales entre territorios inciden varios factores, entre ellos el aumento de la heterogeneidad territorial de la economía brasileña, la disminución de los recursos y transferencias hacia los estados, y la ausencia de una política de desarrollo regional. Estos factores empujaron a varios estados a una “guerra fiscal”, al tratar de atraer inversiones mediante la concesión unilateral de incentivos fiscales, introduciendo de ese modo un elemento de crisis importante en la Federación.

Una segunda dimensión de los conflictos federales horizontales consiste en la creación desenfrenada de municipios (en los últimos diez años se crearon más de 1 000), muchos de los cuales pretendían verse favorecidos por los recursos del Fondo de Participación de los Municipios. Esta proliferación desordenada de municipios limita las posibilidades de coordinación federal y la correspondencia satisfactoria entre responsabilidades y capacidad financiera en este nivel de gobierno (Affonso, 1996). Por otra parte, las grandes disparidades económicas entre los distintos estados de Brasil se traducen en profundas asimetrías en términos de capacidad fiscal. En los estados del norte y del nordeste, con excepción de Pernambuco, Bahía y Ceará, los recursos federales transferidos son, como mínimo, una vez y media superiores a los recursos propios, y en más de la mitad de los municipios, en promedio, la recaudación propia no llega al 5% de los recursos totales disponibles, todo lo cual habla de su dependencia de las transferencias federales. Finalmente, la crisis federativa tiene su dimensión más elocuente en la crisis fiscal de los estados, como queda de manifiesto por la elevada participación que tiene el déficit de los estados y municipios en el déficit agregado del sector público; la crisis de los bancos estaduais, y el creciente endeudamiento de este nivel de gobierno.

Como se vio, la descentralización inducida “por la demanda” en los años ochenta tuvo como respuesta el intento del gobierno federal de recuperar parte de su capacidad fiscal mediante el aumento de los impuestos no compartidos con los estados y municipios, y su desvinculación con respecto a algunos de los compromisos establecidos en la Constitución de 1988. La crisis fiscal de los años noventa tuvo efectos más propios de los procesos de descentralización “desde la oferta”, entre los cuales destaca la ampliación de la capacidad del gobierno federal de intervenir en las finanzas subnacionales; la extensión de la capacitación y apoyo técnico a las administraciones tributarias de los estados, con apoyo de organismos internacionales; o la ampliación de las iniciativas sectoriales, tratando de crear una nueva institucionalidad descentralizada en la gestión de las políticas sociales y el desarrollo urbano. Sin embargo, en todo esto se deja sentir la ausencia de una perspectiva integral, que sienta las bases de un nuevo pacto federativo, en un

contexto caracterizado por la ampliación de los conflictos entre esferas de gobierno y regiones, así como por las profundas transformaciones que están experimentando la economía y la sociedad brasileñas y la inserción internacional del país. Sin una incorporación de contenidos y competencias sustantivas en términos de desarrollo económico territorial, la descentralización queda condenada a la siempre difícil práctica de redistribuir recursos escasos, en medio de los conflictos de interés entre las regiones y municipios por ese reparto. Asimismo, las grandes tendencias internacionales de privatización, apertura de mercados y desregulación de las economías conducen a una concentración creciente de capital en la esfera privada, ante lo cual es preciso reforzar precisamente la capacidad de los diferentes sistemas productivos locales para igualar las condiciones de competencia empresarial y regional, así como para atender los objetivos de cohesión social, al tiempo que se fomenta la productividad y competitividad de las microempresas y las PYME, que son decisivas para el empleo y renta de la población.

B. MODALIDADES E INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN BRASIL⁹

Como ya se dijo, el proceso de descentralización que se llevó a cabo en Brasil en los años ochenta tenía como telón de fondo el debate sobre la reforma del Estado. La lucha por la recuperación de la democracia valorizó la función del poder local y los municipios, hecho éste aceptado por los partidos progresistas y los conservadores. Sin embargo, más allá de esta coincidencia, diferían en lo que se refiere a los proyectos y contenidos políticos concernientes a la descentralización. Junto con el término del régimen militar y el reestablecimiento del Estado de Derecho apareció una nueva cultura política, democrática y participativa, que afirmó la legitimidad de nuevos actores sociales y políticos surgidos fuera del proceso de transición planeado por los militares. Para estos nuevos actores la propuesta de descentralización significaba, fundamentalmente, la retirada de los militares y la descentralización del poder. Sin embargo, el gobierno de Sarney (que siguió al gobierno militar del general Figueiredo) intentó implantar una reforma estructural con un enfoque neoliberal, en el cual la propuesta de descentralización se vinculaba sobre todo a la desregulación de la economía, la reducción del papel del Estado, y la ampliación de los intereses privados. Los debates que tuvieron lugar en la Asamblea Nacional Constituyente de 1988 expresaron, de este modo, las diferentes concepciones subyacentes en estos dos enfoques. La confrontación entre éstos se mantuvo presente en la reglamentación de la Constitución Federal y en el proceso de descentralización política y administrativa. De todas formas, la existencia de movimientos sociales que reivindicaban la reorganización jurídico-institucional del país y el ejercicio democrático de la ciudadanía influyó para que la descentralización apareciera en la Constitución de 1988 vinculada a un nuevo pacto federativo, caracterizado, entre otros rasgos, por la ampliación de las competencias municipales, la municipalización de los servicios públicos urbanos, el

⁹ Resumen del documento de Franklin Dias Coelho (2000a).

aumento de las transferencias tributarias y la creación de impuestos municipales, junto con el reconocimiento constitucional de la participación popular para el ejercicio práctico de la ciudadanía.

Sin embargo, el proyecto de descentralización contenido en la Constitución de 1988 confería solo una “autonomía limitada” a los niveles subnacionales, dados el alto grado de centralización del poder y de concentración de competencias en el gobierno federal, la ambigüedad en la definición de los servicios públicos que debían ser descentralizados, y la exclusividad del gobierno federal en lo concerniente a la elaboración y ejecución de los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio. En el área del desarrollo urbano, las directrices y normas generales son de responsabilidad del gobierno federal, mientras que las competencias en derecho urbanístico son compartidas por los gobiernos federal y estadual, y la política de desarrollo urbano es ejecutada por el gobierno municipal. Esta situación supone un complicado contexto jurídico e institucional, que provoca conflictos de competencias y dificulta los arreglos necesarios entre las diferentes instancias de gobierno. De hecho, la Constitución brasileña establece competencias distintas según se trate de la organización territorial de las redes de ciudades (cuyo planeamiento corresponde a la Unión y los estados), o de la organización territorial intraurbana, que corresponde a los municipios, los cuales deben ocuparse del uso y ocupación del suelo en las ciudades. Se reproduce de este modo una visión dual, que aísla al municipio de los procesos regionales y de las regiones metropolitanas. Los planes directores –definidos como obligatorios para las ciudades de más de 20 000 habitantes por la Constitución de 1988– son la síntesis de esta concepción, que limita el ejercicio de la política urbana a la esfera municipal, reduciendo el hecho urbano al territorio municipal e induciendo la exclusión de acciones de carácter supramunicipal.

1. Factores que impulsan las iniciativas de desarrollo local

La ausencia de definiciones formales relativas a las competencias de política regional de los estados dejó fuera del pacto federativo brasileño a los niveles estaduais, dando paso a una relación directa del gobierno federal con los municipios, como en el caso de la salud, la vivienda o la cuestión intraurbana. En este escenario de estímulo de la municipalización del territorio y de reducción del papel de las regiones y los estados se insertan las experiencias recientes de desarrollo económico local en Brasil. Estas experiencias han sido estimuladas por tres factores principales: i) la búsqueda de oportunidades de empleo y renta en el ámbito municipal; ii) la necesidad de atraer inversiones por medios diferentes a la “guerra fiscal” y iii) la descentralización de los servicios públicos a partir de la Constitución de 1998. En efecto, la mayor autonomía política y financiera de los municipios ha permitido ampliar la descentralización de los servicios urbanos y la gestión local democrática, cuyos ejemplos más importantes son las experiencias de presupuesto participativo, sistema único de salud y municipalización de las áreas de transporte, vivienda y saneamiento básico. Al definir la importancia de las funciones sociales de las ciudades, la Constitución de 1988 hizo

posible la intervención reguladora de las prefecturas mediante los planes directores, obligatorios, como se dijo, para las ciudades de más de 20 000 habitantes.

La Constitución de 1988 reforzó, pues, el papel de los municipios como promotores del desarrollo urbano, pero no integró esa labor en una visión estratégica del desarrollo económico de la ciudad. La ausencia de directrices de desarrollo económico en la gran mayoría de los planes directores, dentro de un contexto de degradación urbana y de aumento de la pobreza y el desempleo, obligó a algunas prefecturas a tomar iniciativas para, conjuntamente con el sector privado y otros actores sociales y ONG, tratar de reconstruir la base productiva de las ciudades y atraer actividades generadoras de empleo. Sin embargo, estas experiencias locales no han encontrado un respaldo suficiente en la política del gobierno federal, la cual tiene como prioridad la integración competitiva de Brasil en el proceso de globalización, lo que sitúa en un lugar secundario la articulación interna de las economías locales. En este contexto, el discurso sobre la importancia de las microempresas y las pequeñas empresas como eje integrador y dinamizador del mercado interno brasileño no ha tenido hasta hoy suficiente eco en las políticas oficiales, a pesar de la gravitación de estas empresas en el empleo y la renta del país. El Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), institución nacional que articula representaciones estatales con autonomía financiera y de gestión, opera bajo la influencia de estas dos concepciones estratégicas diferentes de desarrollo empresarial. Las iniciativas locales ocurren, entonces, de modo aislado, sin una interlocución institucional, y ancladas a políticas sectoriales diferentes entre sí.

Una iniciativa importante dentro de las relacionadas con la generación de renta es la del Movimiento contra el hambre, la miseria y por la vida, que estableció alianzas público-privadas e impulsó actuaciones locales con empresas y ONG para distribuir canastas básicas y, posteriormente, para identificar actividades que permitieran la generación de renta en comunidades pobres. El gobierno federal incorporó esta experiencia en el Consejo Comunidad Solidaria, creado en 1995 para impulsar campañas de alfabetización y capacitación y para divulgar las experiencias exitosas de las prefecturas en este plano. Estas acciones expresan una dimensión de política asistencial, con emprendimientos de supervivencia familiar, sin integración con las cadenas productivas territoriales y sin una visión de sustentabilidad económica de largo plazo. Esto último equivale a subrayar la necesidad de garantizar una capacidad local de generación de empleo y renta. Esto obliga a crear territorialmente condiciones políticas e institucionales favorables a la cooperación e integración entre los actores locales más relevantes. Precisamente esta noción de sustentabilidad muestra que el objetivo de estabilidad macroeconómica debe incorporar una política pública descentralizada para la construcción de estos ambientes institucionales favorables al desarrollo económico local.

2. Modalidades e iniciativas de desarrollo económico local en Brasil

Las primeras experiencias de desarrollo económico local en Brasil tuvieron como centro articulador la emergencia de nuevas modalidades de financiamiento y apoyo a los pequeños emprendimientos e iniciativas de producción comunitaria. Se trata de un proceso caracterizado por cambios culturales en los grupos involucrados, presencia de instituciones flexibles de financiamiento y capacitación, existencia de voluntad política en los gobiernos subnacionales, integración entre los agentes públicos y privados, e innovación en las formas de gestión y organización de los emprendimientos. Por regla general, los principales impulsores de estas iniciativas son las prefecturas municipales, aunque suelen contar con el apoyo de asociaciones empresariales locales o regionales, entidades de investigación y capacitación u otros actores locales. Los límites principales de estas iniciativas se encuentran en la reducida capacidad financiera de las prefecturas pequeñas, la ausencia de patrones de gestión eficientes y la poca credibilidad social de muchas de ellas; en lo que concierne a los microempresarios y pequeños empresarios, las limitaciones están en el desconocimiento de otras formas de producción y de tecnologías de bajo costo, y en su aislamiento con respecto a los centros de investigación y capacitación. Otra limitación es la ausencia de una cultura emprendedora, lo cual también expresa el predominio de las prácticas asistencialistas, que generan inmovilismo social y resistencia frente a las propuestas de carácter innovador.

Las iniciativas de desarrollo económico local de los últimos años se han ceñido a tres modalidades, relacionadas respectivamente con la modernización de la administración pública municipal; con los programas de generación de empleo y renta (principalmente los que trabajan con formas alternativas de financiamiento) y finalmente, con la constitución de redes de actores sociales para el desarrollo local. La primera modalidad representa una modernización de formas de actuación tradicionales en el área urbanística o político-administrativa. La segunda incluye la experiencia de entidades que facilitan localmente el financiamiento y la capacitación de los pequeños empresarios y cooperativas, sin exigir las garantías formales tradicionales. Normalmente estas entidades aceptan avales solidarios, constituidos por grupos que se responsabilizan colectivamente por los créditos. Se trata de iniciativas que suelen movilizar a los diferentes niveles de gobierno, articulando instituciones gubernamentales y sectores de la sociedad civil, como las asociaciones comunitarias y las entidades representativas del empresariado local. Por último, la tercera modalidad guarda relación con algunas experiencias de constitución de redes de actores sociales y económicos que no tienen necesariamente a la prefectura como el promotor principal de desarrollo, y que se distinguen por definir un campo más amplio que el de la política sectorial de empleo y renta, o por el funcionamiento de instrumentos de intermediación financiera para microempresas y pequeñas empresas.

Dentro de la primera modalidad están las experiencias de Curitiba y del Polo Agroforestal de Rio Branco; dentro de la segunda, el Programa de Generación de Empleo y Renta de Quixadá, el Fondo de Desarrollo Agropecuario de Tupandí

(FUNDAT) y las experiencias de instrumentos financieros de Porto Alegre y de Brasilia. Finalmente, entre las iniciativas de la tercera modalidad están el Consorcio Intermunicipal del Gran ABC, el proyecto de Capacitación para el Desarrollo Rural del Banco del Nordeste –en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)–, y los mercados regionales y el proyecto Mercofavelas en el estado de Rio de Janeiro¹⁰.

Curitiba: Del desarrollo urbano a la generación de ingreso

Curitiba es una ciudad conocida por la creatividad de sus proyectos urbanísticos, aunque es también un importante polo de desarrollo industrial y de servicios. Desde la instalación de la ciudad industrial en 1973, la economía de Curitiba ha crecido a una tasa de 7.1%, bastante por encima del promedio nacional (4.2%). La industria local genera casi el 38% del PIB municipal y el 28% de los empleos formales, mientras que los servicios aportan 37.2% del PIB municipal y 50% de los empleos formales. La actividad económica de Curitiba, basada fundamentalmente en el aprovechamiento de la madera en los años setenta, se ha diversificado en los últimos años, a partir de su consolidación como centro de manufactura de bienes duraderos, con especialización en material eléctrico y material de transporte. De todas formas, este dinamismo industrial no generó automáticamente un proceso de integración vertical en las cadenas productivas locales. Sólo últimamente Curitiba inició programas multisectoriales que integran proyectos de infraestructura urbana y proyectos de generación de renta, cuyo ejemplo más importante es el denominado Línea de Empleo, proyecto que tiene como objetivo crear un eje de desarrollo económico y social que abarca 14 barrios de la periferia de la ciudad.

El proyecto trata de crear una vía de circulación entre dichos barrios, de impulsar el crecimiento del comercio y los servicios y de instalar polos de empleo, esto es, áreas que concentran equipamientos dirigidos a la creación y fortalecimiento de empresas. Un ejemplo de ello son los barracones comunitarios, que son espacios donde la población puede instalar microempresas o pequeñas empresas con el apoyo de entidades de capacitación profesional y empresarial. Estos barracones, que sintetizan la visión integrada de infraestructura urbana y creación de equipamientos para impulsar proyectos productivos, forman parte de una Agencia del Emprendedor, cuya finalidad es atender a microempresarios y pequeños empresarios de la Línea de Empleo, proyecto éste que se está realizando en colaboración con el Banco del Brasil y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. Por su parte, la Universidad Católica de Paraná aporta personal para las áreas de administración de empresas, economía y contabilidad, a fin de dar asistencia al emprendedor antes y después del acceso a las líneas de crédito. De este modo, el proyecto Línea de Empleo se caracteriza por incorporar obras y acciones (como unidades de salud, guarderías, nuevas líneas de transporte,

¹⁰ Los estudios de caso del Gran ABC y de los Consorcios Regionales del estado de Rio de Janeiro se exponen en los dos apartados siguientes.

áreas de recreo, pavimentación) capaces de alterar el perfil de los barrios periféricos incluidos en su esfera de acción.

Otro programa diseñado por la administración municipal para promover la generación de empleo y renta es el Mercado Metropolitano, que está dirigido a las personas que realizan su actividad productiva en su propio domicilio. Casi el 80% de las personas inscritas en este programa son amas de casa, que por medio de este programa reciben servicios de orientación técnica, artística y empresarial, además de información sobre aspectos legales de la producción, conocimiento de productos, acceso a las líneas de financiamiento existentes, incentivos y orientación para formar talleres de producción comunitaria y comercializar sus productos. Sin embargo, a pesar de su indudable interés, esta iniciativa no tiene aún la dimensión de un proyecto integrado como estrategia de desarrollo económico local, con concertación de los actores estratégicos principales, identificación de las cadenas productivas principales y articulación de la economía popular a las líneas principales de la producción industrial local.

El Polo Agroforestal de Rio Branco

En el Estado de Acre funciona un proyecto de implantación de polos agroforestales en el entorno rural de la ciudad. El proyecto, gestionado por la Secretaría Municipal de Agricultura, distribuye lotes de 3.5 a 5 hectáreas a familias campesinas que viven en la periferia del municipio. La población objetivo del proyecto son las casi 20 000 familias de campesinos y recolectores de caucho que fueron expulsados del medio rural por los grandes proyectos agropecuarios. La meta inicial del proyecto es atender a 200 familias, organizando a los productores en núcleos agrícolas y creando condiciones para que puedan producir en condiciones satisfactorias. En estos asentamientos agrícolas se facilita a los productores rurales la infraestructura básica, vivienda, energía, cocina industrial, insumos, herramientas, presa de agua, apoyo técnico y de gestión, almacén y escuela. La iniciativa cuenta con la participación de la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia (SUDAM), el Ministerio del Medio Ambiente, Recursos Hídricos y la Amazonía Legal, el Sindicato de Pequeños Productores y Asalariados de Rio Branco, la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER-AC), la Empresa de Tecnología Agropecuaria (EMBRAPA-CEPAF-AC), la Universidad Federal de Acre y el Grupo de Investigación en Sistemas Agroforestales.

El proyecto responde al objetivo de reforma agraria municipal perseguido por la administración municipal a inicios de 1993. La Secretaría Municipal de Agricultura selecciona a las familias, aspecto fundamental para un proyecto de esta naturaleza, ya que los seleccionados deben tener vocación agrícola, estar dispuestos a aprender y ser sociables para convivir con personas de origen y hábitos sociales diferentes. Con la implantación del Polo Agroforestal, la Prefectura Municipal persigue, entre otros objetivos, combatir la pobreza, integrar a los campesinos, producir alimentos para abastecer a la capital, valorizar la tierra y estimular el asociativismo y la organización de los productores. Esta iniciativa se inserta dentro

de una estrategia más amplia de desarrollo agrícola, que tiene como objetivo principal crear un cinturón productivo capaz de garantizar un flujo de alimentos para la ciudad, ya que el 80% de éstos proviene actualmente de otros estados. Esta es una cuestión fundamental para una ciudad que concentra más del 50% de la población del estado y de la cual el 77% son inmigrantes rurales. En este sentido, la experiencia se presenta como una actualización del modelo de colonización utilizado en Brasil desde mediados de siglo. De este modo, el proyecto de polos agroforestales se justifica económica y socialmente, a pesar de que la infraestructura inicial exige recursos sustanciales. Desde su inicio, el proyecto ha conseguido mejorar la renta de las familias campesinas asentadas, modernizar su producción, llevar sus productos al mercado consumidor e incrementar la oferta local de alimentos en la ciudad, todo lo cual ha permitido la ampliación y continuidad de dicha experiencia.

En la actualidad, la Secretaría Municipal, como entidad gestora del proyecto, media entre los productores y las entidades de financiamiento y capacitación tecnológica. A partir de la consolidación del Polo Agroforestal se pretende que los asentados asuman paulatinamente la gestión directa de los núcleos. En este sentido, ya se está transfiriendo la administración de las máquinas y la cocina industrial a la Asociación de Productores del Polo. No obstante, la tierra es solamente cedida en préstamo, ya que es de propiedad de la prefectura. Igualmente, se mantiene una tutela institucional y de apoyo técnico, pues algunos insumos y equipos requieren conocimientos específicos que deben ser transferidos. Se estima que en un plazo de cinco años las familias pueden lograr la sostenibilidad económica de los asentamientos.

El Programa de Generación de Empleo y Renta de Quixadá

El Programa de Generación de Empleo del municipio de Quixadá (Ceará) se organizó en 1993, gracias al acuerdo alcanzado entre la Prefectura Municipal, el Banco del Nordeste, el Sistema Nacional de Empleo, la Secretaría de Trabajo y Acción Social del Estado y el Banco del Estado de Ceará. El programa inició sus actividades mediante la concesión por parte de la Prefectura Municipal de pequeños préstamos (hasta 1 000 reales) a microempresarios, trabajadores autónomos y desempleados que querían montar un negocio por cuenta propia. Como parte del programa, la prefectura fiscaliza la administración de los nuevos negocios. Posteriormente, el municipio estableció un convenio con el Departamento de Actividades Productivas de la Secretaría de Trabajo y Acción Social del Gobierno del Estado, consiguiendo el acceso al crédito del Banco del Estado de Ceará.

Tras conseguir ese objetivo inicial del programa, la Prefectura Municipal creó el Fondo de Incentivo a las Pequeñas Unidades Productivas y suscribió un convenio con el Sistema Nacional de Empleo, lo que permitió el acceso a los créditos del Banco del Nordeste asignados al Programa del Fondo de Amparo al Trabajador. El convenio con el Banco del Nordeste fue posible tras la evaluación favorable del

trabajo inicial realizado por la Prefectura, la cual, junto con la concesión de los créditos, pasó a desempeñar labores de capacitación y acompañamiento técnico y jurídico de las actividades financiadas. Estos tres elementos han sido fundamentales para consolidar y ampliar los proyectos financiados.

Gracias al programa, el desempleo municipal bajó de 14.6% en 1992 a 7.2% en 1995. Asimismo, el programa ha llegado a cubrir hasta 30% de la demanda local de crédito de los pequeños productores, lo que se considera un excelente indicador de desempeño. Igualmente, se ha capacitado a casi 900 trabajadores y se han creado 40 asociaciones comunitarias y 2 cooperativas de productores, una de ellas con 300 empleos directos. Finalmente, el programa impulsa la creación de un Consejo Municipal del Trabajo, integrado por el sector público local, empresarios, trabajadores y sociedad civil, con la finalidad de incorporar al conjunto de actores de la ciudad y constituir un foro de debate y toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo regional, que facilite al mismo tiempo la creación de cauces político-institucionales para la obtención de recursos.

La experiencia de Quixadá muestra, como vemos, resultados positivos no sólo en términos de empleo y renta, sino como proceso participativo local. Según evaluaciones recientes, entre sus principales aspectos positivos figuran, primero, el hecho de que la propuesta resultase de un proceso de construcción colectiva que suscitó la confianza de la población y creó un ambiente propicio para la movilización de la sociedad civil; en segundo lugar, la aportación de recursos financieros por parte del municipio, junto con el respaldo técnico, jurídico y de capacitación y el apoyo al cooperativismo y asociativismo empresarial, lo cual permitió concertar después acuerdos con otras instituciones y líneas de crédito; y el carácter integrado del programa, que incorpora diversos servicios de desarrollo para pequeñas empresas, merced a lo cual constituye una política consistente de empleo, que articula órganos e integra acciones, con metas y objetivos coordinados por una estrategia de la Prefectura Municipal.

Algunos de los servicios ofrecidos a los pequeños productores están presentes en otros programas de financiamiento alternativo, pero lo peculiar de esta experiencia es su carácter de iniciativa integral, orientada por un conjunto de instituciones que comparten una estrategia coherente de desarrollo local. No obstante, entre los aspectos criticables hay que mencionar que todo el proceso fue impulsado y continúa siendo impulsado por instituciones públicas, lo que introduce elementos de incertidumbre ante posibles cambios electorales y políticos. Igualmente, el componente de crédito subsidiado del programa lo sitúa como un tipo de política social alternativa, sin que ello asegure la viabilidad comercial de las actividades promovidas. Por este motivo, la iniciativa no puede considerarse plenamente como una experiencia de desarrollo económico local, aunque ello no desvirtúa en lo más mínimo su importancia como política socioeconómica en un contexto regional tan adverso como el del nordeste de Brasil.

El Fondo de Desarrollo Agropecuario de Tupandí (FUNDAT)

El Fondo de Desarrollo Agropecuario de Tupandí (FUNDAT) fue instituido a comienzos de 1993 por la Prefectura Municipal de la ciudad, con el fin de impulsar las actividades agropecuarias locales mediante la construcción de naves industriales y de otras instalaciones para la cría de aves y cerdos y para la producción de leche y frutas. El FUNDAT cuenta con la colaboración del Consejo Municipal de Agricultura, el Foro de Debates e Ideas, el Sindicato de Trabajadores Rurales y la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER-RS). El objetivo principal del proyecto es estimular la eficiencia productiva y la rentabilidad de las actividades agropecuarias del municipio a través de actividades de apoyo a la pequeña producción, con el fin de garantizar puestos de trabajo para la población local, así como incrementar la recaudación tributaria municipal.

El que Tupandí esté cerca de dos grandes centros consumidores como Porto Alegre y Nuevo Hamburgo se consideró como una oportunidad para el fomento de los pequeños productores rurales, los cuales no disponían de recursos para costear las inversiones, ante las altas tasas de interés bancarias. Por ello, la estrategia de la administración municipal fue la de movilizar a los diferentes actores de la sociedad civil para discutir colectivamente las formas de impulsar la producción rural local. Para acceder al crédito, la prefectura estableció como exigencias que el agricultor legalizase la propiedad, respetase el medio ambiente, aceptase las especificaciones técnicas de los administradores del Fondo y comercializase la producción de manera formal, atendiendo al pago del impuesto sobre circulación de mercancías, dado que el aumento de la recaudación municipal era uno de los objetivos del proyecto. La prefectura estableció una estrategia de apoyo al proyecto FUNDAT, entre cuyos componentes estaban el estímulo de nuevas técnicas de producción, asesoramiento técnico de EMATER, inversión en infraestructura básica y estímulo de la asociación de los productores, creando con todo ello un clima local favorable a la innovación y la integración de la comunidad. En promedio, los créditos recibidos por cada productor en la primera fase del proyecto, de 1993 a 1995, fue de 2 145 reales, lo que equivale aproximadamente a 66% de la inversión realizada en cada caso. A fines de 1994 casi la mitad de las familias de productores rurales del municipio utilizaban los servicios ofrecidos por el FUNDAT, y en dos años se construyeron 91 naves industriales para cerdos, 92 para avicultura y 3 para producción de leche. Todo ello representó un esfuerzo equivalente al 30% del presupuesto total de la prefectura en el período 1993-1995, aunque el proyecto propició importantes retornos financieros a la municipalidad por efecto del incremento de la producción y el comercio local de productos agropecuarios. El proyecto estimuló también el sentido de ciudadanía entre los habitantes del municipio y ayudó a la integración social de los miembros de las familias de productores rurales.

El hecho de que los recursos financieros destinados a impulsar la iniciativa proviniesen exclusivamente del presupuesto municipal fue una limitación para el proyecto, aunque los créditos entregados fueron en promedio mayores que los

correspondientes a otras experiencias del nordeste. Además, el proyecto tiene una administración bastante simple, al basarse solo en la existencia de contrapartidas por parte de los solicitantes de crédito, lo cual simplificó los procedimientos y abarató los costes administrativos. Actualmente, la prefectura busca nuevas modalidades de producción para fomentar otras áreas productivas y otros segmentos de la población, a fin de incursionar en un nivel superior de desarrollo e integración con los circuitos dinámicos de la economía. Según sus evaluadores, la experiencia del FUNDAT demuestra la importancia de la dimensión estratégica en el desarrollo económico local. Igualmente, la exigencia impuesta al productor de presentar contrapartidas sirvió para evitar los problemas habitualmente ligados a la entrega de subsidios, como son la creación de los vínculos clientelistas, la parálisis social y la falta de actitudes emprendedoras.

La Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL como eje articulador del desarrollo económico local en Porto Alegre

La Institución Comunitaria de Crédito (ICC) PORTOSOL, que forma parte del proceso de desarrollo económico local de Porto Alegre, es una iniciativa de gran relevancia que propicia actualmente el propio gobierno del estado de Rio Grande do Sul. Se trata de una institución propuesta por la prefectura de la ciudad, pero puesta en funciones en colaboración con otros agentes económicos y sociales privados locales. Lo que diferencia esta iniciativa de otros programas de generación de empleo y renta es que se articula con un proyecto del gobierno municipal dentro de una red de programas e instituciones especializadas en diferentes servicios de información estratégica, capacitación técnica, desarrollo tecnológico y crédito. La experiencia de Porto Alegre presenta, pues, algunas características específicas en función de su carácter integrado, ya sea por la sinergia producida por la red de instituciones y programas sectoriales, o por la integración de sus elementos en una visión conjunta sobre la ciudad. De este modo, la acción de PORTOSOL está integrada con las actividades de dos programas, el Presupuesto Participativo y el proyecto Porto Alegre Más Ciudad Constituyente.

El Presupuesto Participativo tuvo su origen en 1989, con el gobierno municipal del Partido de los Trabajadores, siendo su objetivo la movilización de la población local y la creación de condiciones para que ésta participara en la definición de la asignación de recursos e inversiones anuales de la prefectura municipal. Esta iniciativa se ha convertido en una referencia clásica dentro de los programas de gestión democrática de Brasil y América Latina. Por su parte, el proyecto Porto Alegre Más Ciudad Constituyente tiene como finalidad pensar las directrices para el futuro de la ciudad, a fin de deducir los proyectos y actuaciones a desarrollar, lo cual no suele ser objeto de atención en las discusiones sobre el Presupuesto Participativo.

La creación de la ICC PORTOSOL obligó a la Prefectura de Porto Alegre a tramitar dos proyectos de ley para crear un banco municipal y una agencia municipal de fomento de las actividades productivas. El grupo de trabajo

encargado de la propuesta de creación del Banco Municipal de Porto Alegre contó con la colaboración del proyecto PRORENDA Microempresa-RS, establecido por convenio entre el gobierno de Rio Grande do Sul y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). La ICC PORTOSOL inició sus actividades en enero de 1996, con un aporte inicial de capital de 700 000 reales de la prefectura municipal de Porto Alegre y 150 000 reales del gobierno de Rio Grande do Sul. El objetivo de la ICC PORTOSOL es facilitar la creación, crecimiento y consolidación de los pequeños emprendimientos, formales o informales, asociados o no, dirigidos por personas de bajos ingresos, a fin de fomentar el desarrollo socioeconómico equilibrado en la municipalidad de Porto Alegre. Se busca, pues, una conciliación entre los objetivos sociales y la viabilidad económica y financiera, a fin de prestar mayor atención a las necesidades de los emprendedores de pequeño tamaño de Porto Alegre, principalmente aquellos con dificultades para acceder a las fuentes convencionales de crédito. En los tres primeros años de funcionamiento de la ICC PORTOSOL se concedieron 6 395 créditos, con un valor total superior a 10 millones de reales, a una tasa de interés mensual de 4.5%. El 90% de los créditos concedidos son para capital de giro, con un promedio de 1 500 reales por solicitante y un plazo medio de 6 meses para su devolución. El límite de financiamiento para capital fijo equivale a 80% del valor de los bienes a adquirir, estando previsto para esta modalidad un período de carencia no superior a dos meses. Entre las formas de garantía utilizadas la más usual es la de garantía solidaria, mediante la cual el crédito es concedido a un grupo de emprendedores que se avalan colectivamente entre sí. Como se aprecia, la ICC PORTOSOL es un instrumento específicamente financiero, que no incorpora otras actividades complementarias como capacitación o asistencia técnica, las cuales son atendidas por otras instancias del contexto institucional de apoyo al desarrollo económico local en Porto Alegre.

Brasilia: crédito y capacitación para promover proyectos económicos

El Gobierno del Distrito Federal de Brasilia creó una línea de crédito especial denominada BRB & Trabajo, con recursos del Banco Regional de Brasilia (BRB) y del Fondo de Solidaridad para Generación de Empleo y Renta (FUNSOL) de la Secretaría de Trabajo. El FUNSOL es, pues, un fondo público de fomento de pequeños emprendimientos, aprobado por la Cámara Legislativa en agosto de 1995 y vinculado a la Secretaría de Trabajo, con recursos depositados en el Banco Regional de Brasilia. La población objetivo son pequeños productores urbanos, artesanos, pequeños oferentes de servicios, comerciantes del sector informal, cooperativas o formas asociativas de producción o de trabajo, microempresas o pequeñas empresas que utilizan la vivienda como lugar de producción. La experiencia de Brasilia incorpora un componente de capacitación, debiendo participar los solicitantes del crédito en las actividades de entrenamiento técnico y gerencial ofrecidas por técnicos de la Secretaría de Trabajo o las entidades capacitadoras especializadas contratadas para ese efecto.

El proyecto de capacitación rural del Banco del Nordeste de Brasil y el PNUD

En esta iniciativa del Banco del Nordeste de Brasil (BNB), realizada con la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el eje principal de atención es la capacitación de los agentes productivos, entendiendo que los recursos financieros son insuficientes si los emprendedores no tienen los conocimientos necesarios para desarrollar eficientemente sus actividades. El proyecto hace hincapié en un proceso de capacitación realizado en diversas comunidades rurales del nordeste brasileño y del norte de Minas Gerais para el desarrollo empresarial participativo, con un enfoque de desarrollo económico local. El proyecto se inserta en un conjunto de actuaciones de fomento del desarrollo económico local que el Banco del Nordeste ha promovido para crear, entre otras cosas, polos productivos territoriales vinculados a la exportación, “foros de desarrollo” en municipios, y redes de agentes locales de desarrollo, todo lo cual lo convierte, de hecho, en una entidad territorial de desarrollo fundamental para esta región.

El Programa de Capacitación y Transferencia de Metodología para el Desarrollo Económico Local del BNB/PNUD trata de identificar y capacitar líderes comunitarios y empresariales para el desarrollo integrado y sustentable en los diferentes territorios de actuación. Igualmente, el equipo técnico del PNUD ha formado a técnicos del Banco del Nordeste para que se conviertan en multiplicadores de la metodología de capacitación aplicada y sistematizada por el proyecto. Para el desarrollo del programa se ha utilizado una metodología de gestión participativa (GESPAR), con técnicas de planificación estratégica de actores, para la capacitación de comunidades rurales, para el desarrollo empresarial y para la capacitación institucional. El trabajo en terreno ha ido mostrando la necesidad de avanzar hacia un enfoque territorial del desarrollo, es decir, de superar las actuaciones aisladas y orientarse por una estrategia y visión conjuntas, que deben concebirse a partir de las diferentes microrregiones del nordeste. La capacidad de convocatoria de las dos entidades principales del proyecto ha permitido incorporar a éste a otras instituciones de esta zona, tratando de llegar a la coordinación de actuaciones y esfuerzos que es necesaria para el desarrollo económico local. El éxito del proyecto, concluido en el año 2000, ha posibilitado proyectarlo hacia otros territorios de Brasil, ahora con la participación del área social del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, lo cual augura una proyección mucho mayor para las iniciativas de desarrollo local.

El Proyecto de Merco-Favelas en Río de Janeiro

Algunas experiencias recientes, como el Programa Favela-Barrio de Río de Janeiro, muestran la necesidad de recuperar la noción de cooperación en este tipo de proyectos de desarrollo local, combinando la construcción institucional de redes y la creación de instrumentos financieros, de capacitación, apoyo técnico, comercialización y otros, a partir de una visión de integración con los mercados, procurando dar respuestas viables y sostenibles en el largo plazo a las necesidades de trabajo y renta de cada

comunidad local. Con este planteamiento, el programa SERE de la Fundación Friedrich Ebert, en colaboración con la Secretaría de Trabajo del Municipio de Rio de Janeiro, inició un proyecto de desarrollo local en dos grandes favelas (Rocinha y Jacarezinho), en las cuales se han instalado agencias de desarrollo para alentar la construcción del ambiente productivo local. El objetivo de estas agencias es constituirse en un elemento integrador de la red local de servicios y en un lugar de interacción y diálogo entre los diferentes actores locales. Las agencias deben desplegar actividades de fomento de la cultura emprendedora, fortalecer la cooperación económica local, diversificar las actividades productivas territoriales, desarrollar un mercado de trabajo local calificado, mejorar los niveles de información y capacitación gerencial de los emprendedores locales, y estimular la integración económica de los principales núcleos de crecimiento territorial con actividades productivas dinámicas y otros mercados. Para hacer operativas las agencias ha sido necesario formar agentes de desarrollo local, encargados de realizar de forma permanente las funciones de catalizadores, animadores y facilitadores del desarrollo económico local.

3. Conclusiones

Pese a la diversidad de las experiencias descritas se pueden identificar algunos puntos comunes. En primer lugar, la mayoría de ellas surgieron a comienzos de la década de 1990, ocupando el vacío que dejaban la ausencia de políticas de desarrollo territorial y las limitaciones de las políticas sociales compensatorias, en un contexto de crisis económica generalizada. Igualmente, a pesar de la existencia de iniciativas que involucran grandes instituciones federales, hasta el presente no se ha dado suficiente importancia al enfoque del desarrollo económico local en las políticas públicas del gobierno federal. Si bien es conocida la gravitación de las microempresas y pequeñas y medianas empresas en Brasil, que en 1996 aportaban 78% del empleo formal, las políticas de apoyo no se vinculan a este tipo de empresas según su inserción en los diferentes contextos territoriales y bajo un enfoque de desarrollo económico local. De este modo, son los gobiernos locales (y algunos gobiernos estatales) los principales agentes estratégicos de estas iniciativas, tanto por el poder de movilización de que disponen como por su función de articulación de los actores territoriales. Este hecho se ha visto resaltado por la reducción de las funciones reguladoras y de planificación del Estado central, así como por el desmantelamiento y la crisis de las agencias de desarrollo regional tradicionales. Hay que resaltar también la reducida participación de los empresarios locales, que aparecen en estas iniciativas en un papel secundario.

Por su parte, el predominio de experiencias que tienen su eje articulador en los programas de generación de empleo y renta y en los instrumentos de financiación, muestra que las iniciativas locales, aunque apuntan a una integración horizontal de los actores, están concebidas bajo un enfoque sectorial. Asimismo, el fuerte énfasis en los instrumentos financieros revela el carácter incipiente de estas experiencias, que requieren la constitución de programas más integrados en las áreas de desarrollo tecnológico, capacitación y comercialización, entre otros aspectos que son esenciales para la productividad y la competitividad territorial y

empresarial. Aunque hay ya numerosas iniciativas de desarrollo local en el país, no se dispone hasta el momento de instancias de articulación capaces de promover un intercambio continuo y eficaz de información sobre dichas experiencias, lo cual agudiza el carácter disperso y fragmentado de las iniciativas, sin una política oficial que las apoye, hecho que compromete su sustentabilidad en el mediano y largo plazo.

No hay modelos rígidos ni únicos de desarrollo económico local. Se trata de estrategias esencialmente territoriales, que deben ser construidas a partir de los diferentes contextos socioeconómicos e institucionales y con los propios actores locales. Los problemas innovativos empresariales y las características de la calificación de los recursos humanos no son genéricos, sino específicos de cada situación territorial. Por ello son tan ineficientes e ineficaces las políticas genéricas y centralistas de apoyo al desarrollo productivo y empresarial. Las instituciones que se creen a nivel local deben gozar, además, de la confianza la cooperación de los actores involucrados, contribuyendo así a la credibilidad de los diferentes procesos de desarrollo. El respeto a las características locales es algo que debe perseguirse desde el principio cuando se analizan las posibilidades y limitaciones de las diferentes iniciativas. Igualmente, hay que resaltar la importancia de la construcción de redes territoriales de actores para el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local.

C. LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO REGIONAL DEL GRAN ABC ¹¹

La región del Gran ABC está formada por siete municipios (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires y Rio Grande da Serra), situados en el sudeste del área metropolitana de São Paulo. En la región se puede diferenciar una parte norte, densamente urbanizada, como continuidad de la aglomeración de São Paulo, y una parte sur, más montañosa y arbórea, que incluye una cuenca hidrográfica protegida ambientalmente. La región tiene actualmente más de 2 200 000 habitantes, con un incremento de 34.6% entre 1980 y 1996 (véase el cuadro V.2).

El origen de la región del Gran ABC se remonta a la primera mitad del siglo XX, cuando se constituyó el importante espacio industrial del estado de São Paulo, aprovechando su localización privilegiada próxima al puerto de Santos. Sin embargo, el impulso económico principal para la región hay que situarlo en la segunda mitad de los años cincuenta, cuando se instalaron importantes empresas transnacionales del sector automotor, que pretendían acceder en ese momento al mercado interno brasileño evitando los altos aranceles de la política sustitutiva de importaciones. Alrededor de estas fábricas montadoras de vehículos se fue constituyendo un grupo de proveedores de piezas de automóvil y maquinaria, a lo cual hay que añadir posteriormente la instalación, en 1972, del Polo Petroquímico

¹¹ Resumen del documento de Marcia de Paula Leite (2000).

Uniao, en Capuava (Mauá), y la formación de un importante agrupamiento de industrias del plástico en torno a éste.

Cuadro V.2
POBLACIÓN DE LA REGIÓN DEL GRAN ABC PAULISTA

Municipios	1980	1996	Variación porcentual entre 1980 y 1996
Santo André	228 660	323 116	41.3
São Bernardo	205 740	342 909	66.7
São Caetano do Sul	56 532	97 550	72.6
Diadema	20 093	34 736	72.9
Mauá	553 072	625 564	13.1
Ribeirão Pires	425 602	660 396	55.2
Rio Grande da Serra	163 082	139 825	- 14.3
Total	1 652 781	2 224 096	34.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 1996.

La instalación de este enorme parque industrial hizo de la región del Gran ABC paulista uno de los ejes principales del “milagro económico” que vivió Brasil hasta los años ochenta. La región se destacó también en esos años como espacio de afirmación democrática frente a la dictadura, con una gran participación de movimientos urbanos, populares y obreros, que dieron lugar al nacimiento del denominado “nuevo sindicalismo” y el Partido de los Trabajadores.

1. Crisis industrial y caracterización socioeconómica de la región del Gran ABC

Hasta mediados de los años setenta la industria automovilística de Brasil estuvo fuertemente concentrada en la región del Gran ABC, constituyendo el núcleo principal de su dinamismo, con tasas promedio de crecimiento anual de 17.5% entre 1965 y 1975. Sin embargo, a partir de los años ochenta comenzó a hacerse sentir en la región la crisis estructural provocada por el cambio del paradigma fordista, con cierre de unidades productivas y traslado a otras regiones, disminución de inversiones, reducción del empleo y caída de la participación de la zona en el PIB industrial brasileño. Entre 1987 y 1996 el empleo general se redujo 35% en los siete municipios del Gran ABC (Abramo y Leite, 1998), y entre 1990 y 1999 el empleo formal cayó 13.3% (Urani y Cortes, 2000). En conjunto, más de 70 000 empleos formales (concentrados fundamentalmente en los trabajos de menor calificación) fueron suprimidos en la región del Gran ABC entre 1991 y 1999, alcanzándose al final de este período una tasa de desempleo superior al 20%, resultado que no debe atribuirse solo a la pérdida de empleos sino también al incremento de la población de la zona.

Aunque la crisis estructural de esos años fue un fenómeno nacional e internacional, se manifestó en la región del Gran ABC con características propias, dada la fuerte concentración de la industria brasileña en el entorno de São Paulo y el crecimiento de las deseconomías de aglomeración. Igualmente, el avance de los procesos de apertura económica y la consiguiente debilitación del proteccionismo provocaron una gran mortandad de empresas y una reducción significativa de puestos de trabajo en la zona. Entre los factores determinantes de las deseconomías de aglomeración y el mayor “costo ABC” cabe destacar el precio de la tierra y la escasez de terrenos para la expansión industrial; los problemas de acceso causados por deficiencias en el sistema vial y de tránsito, por malas condiciones de conservación de las vías, y por el deterioro progresivo de la red de ferrocarriles y del puerto de Santos; las deficiencias en la infraestructura de telecomunicaciones; el costo mayor de la mano de obra en comparación con otras áreas (véase el cuadro V.3) y el elevado grado de organización de los sindicatos de la zona; y la escasez de viviendas en los centros urbanos.

Cuadro V.3
COMPARACIÓN DE SALARIOS INDUSTRIALES ENTRE EL GRAN ABC Y
EL ESTADO DE SÃO PAULO
(Reales de 1996)

Tamaño del establecimiento (número de trabajadores)	Región del Gran ABC	Estado de São Paulo
De 1 a 19 trabajadores	7 588	5 791
De 20 a 49	8 202	7 926
De 50 a 99	9 957	8 845
De 100 a 249	12 438	10 726
De 250 a 499	14 152	12 108
De 500 a 999	16 191	13 531
1000 y más	21 180	16 667
Promedio	12 815	10 799

Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes del Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), São Paulo.

Un aspecto a destacar es que la destrucción de empleo formal entre 1990 y 1997 tuvo lugar en los establecimientos de mayor tamaño, mientras que, por el contrario, las microempresas y las pequeñas empresas fueron creadoras netas de empleo. En conjunto, entre 1990 y 1998 disminuyó la presencia de las ocupaciones industriales en la región, incrementándose paralelamente las actividades de comercio y servicios (véase el cuadro V.4), aunque este incremento no logró compensar la pérdida de puestos de trabajo en la industria. A partir de la segunda mitad de los años setenta se inició un importante proceso de desconcentración de la producción automotriz, al incorporarse a la actividad otras regiones del sur del país y el eje formado por el sur de Minas Gerais, Rio de Janeiro y el norte de São Paulo. De este modo, las fábricas del sector automotor de la región del Gran ABC,

que representaban en 1975 las tres cuartas partes de la producción sectorial de Brasil, vieron disminuir su participación a 31% en 1997 (véase el cuadro V.5).

Cuadro V.4
DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN EN EL GRAN ABC
(Porcentajes)

Años	Industria	Comercio	Servicios
1990	51.2	12.5	36.3
1991	40.1	16.3	43.6
1992	42.1	17.5	40.4
1993	44.1	17.5	38.4
1994	32.3	17.7	50.0
1995	34.9	19.3	45.8
1996	30.6	17.2	52.2
1997	34.8	19.4	45.8
1998	35.6	16.9	47.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes del Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul.

Cuadro V.5
PRODUCCIÓN DE VEHÍCULOS EN EL GRAN ABC Y BRASIL, 1975-1997

Años	Región ABC	Brasil	ABC/Brasil (%)
1975	692 530	930 235	74.4
1980	651 914	1 165 174	55.9
1985	486 726	966 708	50.3
1990	336 665	914 466	36.8
1995	1 188 412	1 629 008	36.5
1997	1 283 712	2 069 703	31.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE), 1999.

Según datos del Ministerio de Trabajo y Empleo, la región del Gran ABC tenía un total aproximado de 28 mil establecimientos empresariales en 1997, lo que supone un incremento de 25% sobre los existentes en 1990. Por tamaño de establecimientos predominan la microempresa (hasta 9 empleados) y la pequeña empresa (de 10 a 49 empleados), que representan en conjunto 95% del total de establecimientos de la región. Esta situación varía si se consideran únicamente los establecimientos industriales, pues el 46% del empleo industrial de la región se encuentra en establecimientos de más de 499 empleados, al tiempo que la microempresa y la pequeña empresa industrial (hasta 99 empleados) representan el 25% del empleo y 29% la mediana empresa (de 100 a 499 empleados).

Geográficamente, los establecimientos industriales se concentran principalmente en la parte oeste de la región, esto es, en los municipios de Santo André, São Bernardo do Campo y Diadema, los cuales representan más del 81% del empleo industrial de la región.

El Polo Petroquímico de Capuava, instalado en 1972, fue en su momento el más importante del país, aunque en la actualidad sólo aporta el 21% de la producción petroquímica de Brasil, por detrás de las dos centrales petroquímicas más modernas de Camaraçari (COPENE), en Bahia, y Triunfo (COPEL), en Rio Grande do Sul. Pese a esta caída de la participación relativa de la Central Petroquímica de Capuava, su facturación siguió aumentando en esos años, debido a su localización privilegiada con respecto al principal mercado consumidor, ya que la región sudeste concentra aproximadamente el 75% del consumo de la producción petroquímica de Brasil. Sin embargo, ese aumento de las ventas fue paralelo a una disminución del empleo, tanto en lo concerniente a personal contratado como a subcontratación de servicios de terceros.

2. La Cámara Regional del Gran ABC paulista

La región del Gran ABC posee una sociedad civil con un alto grado de organización, como resultado del largo proceso de constitución social de actores que acompañó a su industrialización. La región cuenta con sindicatos bien organizados y con importante experiencia negociadora; gobiernos municipales comprometidos con procesos y programas innovadores de gestión en diversas áreas, e importantes entidades de formación técnica y superior. Como se dijo recién, esta elevada densidad institucional es resultado de un complejo proceso de constitución de actores y de espacios de interlocución y negociación a lo largo de los últimos 20 años. Entre 1978 y 1990, al inicio de la fase de crisis industrial, se abrió un período de conflictos y negociaciones entre empresarios y sindicatos, principalmente de los sectores automotor, metalúrgico, químico y petroquímico, teniendo entonces los sindicatos una posición básicamente centrada en la clásica pugna distributiva. En los años noventa, con la profundización de la crisis económica y la del sector automotor, y en el contexto de la apertura comercial impulsada por el gobierno de Collor, se constituyó la Cámara Sectorial de la Industria Automotriz (1992), importante experiencia de negociación tripartita entre gobierno (nacional y estadual), empresarios y sindicatos, que tuvo lugar igualmente en otros sectores, como el naval y el químico, y facilitó la maduración de las posiciones sindicales en un sentido más propositivo, esto es, no limitándose únicamente ya a la defensa del empleo, la remuneración, las condiciones de trabajo y los derechos laborales, sino incorporando también la discusión sobre la crisis y el futuro de los diferentes sectores relevantes de la región.

Fruto de este cambio de actitud fueron los acuerdos alcanzados en 1992 y 1993, que constituyeron un significativo avance en las perspectivas de crecimiento del sector y que sentaron las bases para la búsqueda de posiciones concertadas entre los actores con vistas al desarrollo regional. El paso siguiente se dio a fines de

1996, cuando se expresó la preocupación conjunta de los actores más significativos de la región (gobierno del estado de São Paulo, gobiernos municipales, sindicatos, empresarios, organismos representativos de la sociedad civil) por la situación de crisis industrial y la amenaza de que muchas empresas se radicaran fuera de la región, debido a los incentivos fiscales ofrecidos por otros estados o municipios y el mayor “costo ABC” existente en la región.

Como respuesta a la situación de crisis se constituyó en 1997 la Cámara Regional del Gran ABC, aunque su origen se remonta en realidad a diciembre de 1990, cuando se creó el Consorcio Intermunicipal del Gran ABC para aprovechar las cuencas del Alto Tamanduatei y del Billings, con la finalidad de actuar de forma conjunta en el planeamiento y la ejecución de proyectos y obras de infraestructura física en la región, así como para promover formas articuladas de actuación para el desarrollo regional y ambiental. La creación de este Consorcio Intermunicipal supuso una transformación en el modo de hacer política a nivel local, al favorecer una interlocución responsable entre las diferentes esferas de gobierno y los agentes sociales. Igualmente, esta forma de conducción política procuró reforzar la idea de una región proactiva, contraponiéndola al localismo y a la consideración del escenario local como feudo para el clientelismo político. De este modo, el Consorcio Intermunicipal ayudó a definir como campo de actuación un amplio abanico de asuntos de interés común para los municipios de la región. Por otra parte, algunas iniciativas de la comunidad local promovieron igualmente un avance de las acciones regionales, destacándose la creación en 1994 del Foro de la Ciudadanía del Gran ABC, que congrega más de 100 organizaciones de la sociedad civil, como asociaciones empresariales, sindicatos de trabajadores, grupos ecologistas y asociaciones de vecinos.

La Cámara Regional del Gran ABC estuvo también fuertemente inspirada en la experiencia de la Cámara Sectorial de la Industria Automotriz antes citada, contando con el apoyo decidido de los sindicatos de la región, los cuales apostaron por las cámaras regionales apoyadas por los gobiernos locales, ante el abandono de la Cámara Sectorial de la Industria Automotriz por parte del gobierno federal (Leite, 2000). La Cámara Regional del Gran ABC incorporó de la experiencia anterior de la Cámara Sectorial Automotriz el enfoque centrado en el concepto de cadenas productivas y el esfuerzo de construcción de un espacio público de expresión y negociación de los diferentes intereses de los actores locales. Sin embargo, la visión de las cadenas productivas se enriqueció y pasó a ser integrada en un enfoque de desarrollo local, que subrayaba la importancia del territorio como actor socialmente organizado, capaz de dotarse de una estrategia para el desarrollo económico y social local. Concebida, por tanto, con el objetivo de aglutinar esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil en la definición y ejecución de acciones en pro del desarrollo económico y social de la región, la Cámara Regional del Gran ABC integra los siguientes actores:

- El *Consorcio Intermunicipal del Gran ABC*, que había sido creado en 1992 por las prefecturas de los siete municipios ya citados, las cuales venían

desplegando experiencias innovadoras importantes en las áreas de salud, educación, vivienda, medio ambiente y participación popular, ampliándose a los problemas de empleo e ingreso durante la crisis económica local.

- El gobierno del estado de São Paulo, en especial las Secretarías de Ciencia y Tecnología, Empleo y Relaciones de Trabajo, Transportes, Medio ambiente, Educación, Turismo y Deportes.
- Los parlamentarios de la región en los distintos niveles (municipal, estadual y federal).
- Las grandes empresas de la región y sus respectivas asociaciones gremiales, principalmente de los sectores automotor, químico, petroquímico y telecomunicaciones.
- Los principales sindicatos de la región.
- Las asociaciones representativas de las pequeñas y medianas empresas y las asociaciones de comerciantes.
- Las universidades y escuelas técnicas.
- Las asociaciones de la sociedad civil, como el Foro de la Ciudadanía del Gran ABC.

La carta constitutiva de la Cámara Regional del Gran ABC, suscrita en Santo André en mayo de 1997, muestra el logro de importantes consensos entre los principales actores locales, a fin de impulsar una acción económica estratégica para la región. Para ello, según señala la citada carta, debe promoverse la creación de nuevas empresas industriales y de servicios en la región, así como la creación de empleo. La constitución de la Cámara Regional del Gran ABC constituye, por tanto, una experiencia de concertación público-privada de actores regionales, que integra igualmente a autoridades de nivel estatal y federal y a la sociedad civil local, con el fin de alcanzar acuerdos dentro de una articulación tanto *horizontal* (entre prefecturas, cámaras municipales, empresarios, trabajadores e instituciones de la sociedad civil local) como *vertical* (entre los diferentes niveles de gobierno municipal, estadual y federal; y entre los diputados de las distintas instancias). Ante la crisis del sector automotor, se optó entonces por una estrategia de incremento de la productividad y competitividad basada en la participación de los trabajadores y la mejora de la calificación de los recursos humanos, en sintonía con las necesidades derivadas de las rápidas transformaciones productivas, y basada también en la modernización tecnológica de las empresas y la utilización de los nuevos modos de gestión y logística. Se mantuvo así una postura crítica frente a los incentivos fiscales territoriales y la consiguiente “guerra fiscal”, y a la reducción de los costos totales de mano de obra.

Frente al mayor “costo ABC”, la concertación de actores regionales pasó a considerar como ventajas importantes para sustentar un proyecto territorial competitivo el alto grado de calificación de la mano de obra de la región, la tradición industrial, la densidad institucional, el elevado grado de organización sindical y su capacidad propositiva, y las recientes experiencias regionales de interlocución entre actores, como los citados acuerdos tripartitos de 1992 y 1993. Estos factores suponen un planteamiento novedoso en Brasil y en América Latina, ya que implican la intervención del mundo sindical en un área nueva como es la del desarrollo económico local, lo cual supone el compromiso de los trabajadores con la productividad, la calidad, la innovación y el territorio.

En la carta constitutiva de la Cámara Regional del Gran ABC se señala también la importancia fundamental de apoyar a las microempresas y las pequeñas empresas de la región, dada su trascendencia en términos de producción, empleo y renta. Pero la atención apropiada a este colectivo obliga a aplicar una *política territorial selectiva*, que promueva el fortalecimiento de las cadenas productivas propias del Gran ABC, en vez de aplicar las habituales políticas genéricas, que traen consigo un gran desperdicio de esfuerzos. De esta forma, el conocimiento detallado de la estructura económica regional y la confección de las correspondientes estadísticas económicas sobre la trama productiva regional se convierten en tareas imprescindibles para poder orientar la promoción de nuevas actividades en los eslabones incompletos de las cadenas productivas locales. Las políticas de fomento de las microempresas y pequeñas empresas deben incluir además, según se dice en la carta, un conjunto de elementos necesarios para hacerlas competitivas, como el apoyo a la difusión tecnológica, la capacitación empresarial, la calificación de la mano de obra, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento, y el despliegue de estructuras de cooperación capaces de facilitar los servicios de desarrollo empresarial a las entidades pequeñas. La ampliación y modernización de las actividades terciarias se señala, igualmente, como una de las líneas estratégicas para el desarrollo regional. En este sentido, vuelve a constatararse la necesidad de montar un *sistema local de información para el desarrollo* como instrumento para orientar las actuaciones relativas a la promoción empresarial y la calificación de los recursos humanos en el mercado de trabajo local.

Por otra parte, la modernización del comercio minorista y de los servicios personales; la mejora y ampliación de las infraestructuras urbanas; la atención a los servicios sociales básicos, como educación, salud, vivienda, saneamiento y seguridad, y la atención al capital patrimonial, cultural y ambiental son todos elementos que mejoran la calidad de vida, hacen más atractiva la región, fomentan la imagen proactiva de ésta, e inducen el desarrollo del turismo y de las inversiones privadas en general. Todo ello exige también impulsar las actividades de investigación y desarrollo orientadas por la problemática productiva regional, siendo indispensable el compromiso con la región de las instituciones universitarias, de sus especialistas y de sus intelectuales. De igual modo, la calidad de los factores logísticos constituye otro elemento crucial para la competitividad

regional, lo que obliga a emprender actuaciones para mejorar los servicios de transporte (rodoviario, ferroviario y portuario) y de telecomunicaciones.

Los actores principales de la región del Gran ABC se plantearon, por tanto, en la carta constitutiva de la Cámara Regional, una apuesta por la creación de un ambiente innovador, capaz de garantizar el dinamismo económico local. Para ello, según se señala en la citada carta, se precisan mentalidades emprendedoras no sólo en la esfera privada sino también en la sociedad civil, en los sindicatos y, en especial, en el sector público, subrayándose en este sentido la necesidad de modernizar la gestión municipal, lo cual ha de perseguir como objetivo fundamental la prestación de servicios de calidad y el funcionamiento transparente y eficaz de las entidades públicas locales. Este esfuerzo colectivo, dirigido a crear un contexto de competitividad sistémica en la región, debe ser acompañado de un mercadeo regional capaz de mostrar a la opinión pública en general una imagen positiva y dinámica de la región del Gran ABC, con un ambiente innovador y buena calidad de vida.

La Cámara Regional del Gran ABC está formada por un Consejo Deliberativo, como instancia superior de toma de decisiones, una Coordinación Ejecutiva y cuatro Grupos de Trabajo para el desarrollo económico y el empleo, planeamiento urbano y medio ambiente, desarrollo social y asuntos administrativos y financieros. El Consejo Deliberativo está constituido por 67 miembros, en representación de los siete gobiernos municipales y el gobierno del Estado de São Paulo, los diputados estaduais y federales de la región, los presidentes de las cámaras de concejales municipales, representantes de los empresarios, de los sindicatos y del Foro de la Ciudadanía. La Coordinación Ejecutiva constituye un organismo coordinador de las acciones de la Cámara Regional y de los grupos de trabajo, encargado de proponer los temas y acuerdos al Consejo Deliberativo. Está integrada por 25 miembros designados por el Consejo Deliberativo, entre los que se encuentran dos representantes del gobierno estadual (de la Secretaría de Ciencia y Tecnología y de la de Empleo y Relaciones de Trabajo) y representantes de las prefecturas, de los empresarios, los trabajadores y del Foro de la Ciudadanía. Los grupos de trabajo presentan sus propuestas al análisis y deliberación de la Coordinación Ejecutiva, la cual, una vez aprobadas, eleva a la consideración del Consejo Deliberativo los acuerdos correspondientes. Los grupos de trabajo están divididos, a su vez, en varios subgrupos, encargados de asuntos específicos. Su composición está abierta a los interesados, especialmente a los representantes de entidades comunitarias, empresarios, trabajadores, prefecturas y gobierno estadual.

La Cámara Regional ha estado promoviendo en estos años la realización de seminarios, grupos de trabajo, estudios socioeconómicos y diagnósticos sobre las diferentes cadenas productivas de la región, donde se exponen las cuestiones prioritarias y se llega a acuerdos entre los actores, como los acuerdos alcanzados en 1997 y 1998. El primero de estos acuerdos regionales incluyó importantes compromisos, entre los cuales se encuentran:

- La constitución de la Agencia de Desarrollo Económico del Gran ABC, con la misión de recoger las informaciones socioeconómicas de la región, conducir las actuaciones de mercadeo regional, y coordinar las acciones técnicas y financieras de apoyo y fomento empresarial, a fin de promover el desarrollo económico regional.
- La ejecución de obras de mejora en el sistema vial de la región, y la implantación de sistemas de retención de aguas de lluvia a fin de evitar inundaciones.
- La propuesta de mejoras legislativas para promover actividades industriales no contaminantes y proteger los manantiales.
- La promoción de la modernización tecnológica de las microempresas y las PYME de la región, facilitando el acceso al financiamiento y ejecutando programas de apoyo a la difusión tecnológica y la calificación profesional.
- La formulación y ejecución de un Plan Regional de Calificación Profesional de la mano de obra y la creación de un Observatorio Regional Permanente sobre el Empleo.
- La cooperación técnica y el planeamiento integral para el fomento y desarrollo de actividades turísticas y culturales.
- La integración de la Cámara Regional del Gran ABC en el movimiento regional Infancia Prioridad Uno.

El Acuerdo Regional suscrito en 1998 se planteó avanzar a partir de los compromisos establecidos en el acuerdo del año anterior, incorporando asimismo nuevos objetivos:

- Implantación del Polo Tecnológico del Gran ABC, mediante la creación de centros de investigación y desarrollo articulados con las universidades de la región, con la finalidad de aumentar la competitividad de los sectores automotor y petroquímico, como sectores maduros de la región, y de otros sectores objetivo (como plásticos, química, manufacturas mecánicas, muebles y medio ambiente), los cuales serían objeto inicialmente de programas de apoyo y difusión tecnológica.
- Aumento de la competitividad de las cadenas productivas, mediante un extenso trabajo de sensibilización entre las microempresas y pequeñas empresas, a fin de promover su modernización tecnológica y crear nuevas actividades productivas y empresas en la región.
- La creación de un Fondo de Aval, destinado a ampliar y agilizar el acceso al financiamiento para las microempresas y pequeñas empresas.
- Calificación y reciclaje de la mano de obra en el sector petroquímico, a fin de mejorar la productividad de las empresas de plásticos de la región.

- Revitalización del sector del mueble, mediante la incorporación de nuevos modelos de gestión y la creación de un centro de diseño a fin de aumentar la calidad y competitividad del sector.

Otros compromisos establecidos en este Acuerdo Regional de 1998 se refieren a la ampliación de la oferta de empleo en el sector comercio; la mejora del transporte colectivo regional (tren metropolitano y desarrollo de un proyecto para la creación de un metro de superficie); la vinculación al Programa Integrado de Transportes Urbanos del Gobierno de São Paulo; la ampliación de la oferta regional de vivienda, y la construcción de un hospital regional.

La Agencia de Desarrollo Económico del Gran ABC, creada en 1999, está constituida como una entidad civil sin fines de lucro, y cuenta entre sus fundadores con miembros de los sectores público y privado de la región. Tiene asignadas entre sus funciones la elaboración del banco de datos e información sobre la región; el apoyo y fomento empresarial, y la realización de las campañas de mercadeo regional. En virtud de un proyecto firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo, la agencia ha encargado diversos estudios y diagnósticos para auxiliar a la cámara en la definición de estrategias.

El Fondo de Aval se considera un instrumento decisivo para facilitar el acceso de las microempresas y las PYME a los recursos financieros. Dicho fondo debe servir como garantía de los empréstitos bancarios destinados a financiar la modernización de las cadenas de proveedores locales de la industria regional, y servir igualmente para atraer nuevas inversiones a la región. El Fondo de Aval, que tiene como agente financiero la Caixa Econômica Estadual, posee un capital inicial de 10 millones de reales, destinados a garantizar los créditos concedidos a las empresas por las líneas de financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Fondo de Amparo del Trabajador (FAT), la Financiera de Proyectos (FINEP), que opera con recursos del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y el Fondo de Inversiones de Crédito Productivo Popular de São Paulo.

Las actuaciones principales del Plan Regional de Calificación Profesional se refieren a la instalación de centros públicos de formación profesional; mejora de las escuelas técnicas; creación de Puestos de Atención al Trabajador y, en suma, mejora de la empleabilidad de los trabajadores mediante su orientación hacia los sectores con mayor futuro de la región. Igualmente, el Acuerdo sobre la Cuestión Ambiental es la materialización del compromiso contraído en el Acuerdo Regional de 1997, para promover el desarrollo de actividades industriales no contaminantes, el turismo y la protección de los manantiales de agua.

3. El planeamiento regional estratégico de la región del Gran ABC

Como hemos visto, la iniciativa de desarrollo regional de la Cámara del Gran ABC surgió como una respuesta defensiva de los diferentes agentes sociales locales ante las dificultades y desafíos de la crisis industrial de la región y la falta de políticas

apropiadas del Estado federal. Al igual que en otras experiencias exitosas de desarrollo económico local a nivel internacional, dicha movilización de actores locales constituye una respuesta a las insuficiencias que caracterizan a la política económica cuando tiene casi como único objetivo el logro de la estabilidad macroeconómica, sin atender al mismo tiempo a las necesidades de transformación e innovación, en el nivel microeconómico, de los diferentes sistemas productivos territoriales.

A medida que la movilización regional de actores públicos y privados ha ido concretándose en forma de arreglos y acuerdos institucionales, los diferentes actores han ido ratificando su compromiso de funcionar de manera coordinada, con una visión regional estratégica. De este modo, se ha ido evolucionando desde la identificación y análisis de los principales problemas hacia el conocimiento más pormenorizado y preciso de sus posibles soluciones y hacia la elaboración de una propuesta de Planeamiento Regional Estratégico basada en la convicción de que sólo la movilización coordinada de los actores públicos y privados de la región puede dar una respuesta apropiada a los problemas existentes.

El Planeamiento Regional Estratégico del Gran ABC forma parte, como se ve, del proceso de movilización y concertación de actores que ha tenido lugar en los últimos años. La creación del Consorcio Intermunicipal del Alto Tamanduatei y Billings fue un primer paso decisivo para impulsar una actuación conjunta desde la esfera de la gestión local. La constitución del Foro de la Ciudadanía y la Cámara Regional reforzaron el necesario ambiente regional de interlocución de actores e intercambio de ideas, diagnósticos y propuestas, haciendo posible el establecimiento de acuerdos institucionales y de intervenciones, dentro de una visión cada vez más integrada de desarrollo regional. Finalmente, la Agencia de Desarrollo Económico del Gran ABC es responsable de llevar a la práctica, como instrumento ejecutivo de todo este proceso participativo integrado, los ejes estructurantes contenidos en el planeamiento regional estratégico de la región. Estos ejes estructurantes se refieren a las áreas de educación y tecnología; sustentabilidad de las áreas naturales protegidas; accesibilidad e infraestructura; diversificación y fortalecimiento de las cadenas productivas de la región; calidad del ambiente urbano; identidad regional y estructuras institucionales, e inclusión social. Agrupan las medidas e intervenciones físicas e institucionales encaminadas a lograr el objetivo último de mejorar la calidad de vida de la población del Gran ABC. Se trata, pues, de una propuesta integrada de reconversión económica y social, basada en el trabajo calificado y la incorporación de conocimiento e innovaciones tecnológicas para la diversificación productiva regional, que tiene a la mejora de la calidad de vida y el desarrollo ambientalmente sostenible como objetivos fundamentales. Esta estrategia es, por tanto, resultado de un esfuerzo colectivo de participación ciudadana, movilización y concertación de actores públicos y privados de la región, que ha sido capaz de crear un importante *capital institucional* local como uno de los principales activos para el desarrollo de ésta.

Según estiman en general los diferentes actores, la principal conquista de esta iniciativa de desarrollo local no radica solamente en las propuestas, sino en la

creación de un sentimiento regional, es decir, de una visión compartida sobre el futuro y de la convicción de que solamente la colaboración puede resolver los problemas existentes. Aunque el grado de compromiso de los diferentes actores en la Cámara Regional del Gran ABC es desigual, es de destacar la presencia en ella de las grandes empresas y de los sindicatos de la región, cosa no frecuente en América Latina. Ello demuestra el grado de maduración de estos actores, más allá de su lógica contraposición en el plano laboral, lo cual no les impide buscar consensos en favor del desarrollo económico local. De igual modo, la capacidad de los gobernantes municipales de superar los planteamientos partidarios, a fin de alcanzar posiciones de consenso y acuerdos territoriales conjuntos, muestra también un grado de madurez política poco frecuente, que permite la construcción de elementos de eficiencia en el diseño y aplicación de las políticas de desarrollo económico local.

D. LOS CONSORCIOS REGIONALES DE DESARROLLO EN EL ESTADO DE RIO DE JANEIRO¹²

1. La formación de los mercados regionales y los consorcios regionales de desarrollo en el estado de Rio de Janeiro

El surgimiento de los mercados regionales expresa el intento de determinadas microrregiones de defender su identidad territorial ante el avance de la concentración económica, poblacional y de recursos de poder político en la región metropolitana del estado de Rio de Janeiro, que en 1996 concentraba el 76% de la población estadual. El estado de Rio de Janeiro tiene una situación estratégica en la región sudeste, la más rica del país, dotada de importantes vías de comunicación con los ejes más dinámicos del Mercosur. El estado ocupa el segundo lugar en el PIB de Brasil, lo que equivale al cuarto puesto entre los países de América Latina en cuanto al valor del producto. Rio de Janeiro es el único estado generador de energía nuclear del país, y produce además 85% del petróleo y 40% del gas. Entre los cinco puertos y once aeropuertos fluminenses, el Puerto de Sepetiba es considerado el mayor del Mercosur, y el Aeropuerto Internacional de Rio de Janeiro, el más moderno de América Latina.

El estado de Rio de Janeiro es sede de las principales unidades operativas de empresas de telecomunicaciones de larga distancia, además de ser el mayor polo productor de software, localizándose también en él importantes centros universitarios y de investigación científica y tecnológica, como la Universidad Federal de Rio de Janeiro, la segunda institución de enseñanza superior del país, responsable del 40% de la producción científica de Brasil. El estado es también sede de importantes centros de investigación y desarrollo (ID) en las áreas de petróleo, electricidad, telecomunicaciones, electrónica, biología, informática e ingeniería. Pero, junto a esta importante dotación de elementos de conocimiento estratégico

¹² Resumen del documento de Franklin Dias Coelho (2000b).

concentrados en el municipio de Rio de Janeiro y su región metropolitana, hay que señalar la existencia de otras regiones históricas en el interior del estado.

La formación del Mercado Regional del Valle Médio Paraíba, en el estado de Rio de Janeiro, comenzó en 1993 a partir de la búsqueda, por parte de diversos gobiernos municipales de esta región, de un ámbito superior al municipal para enfrentar de forma conjunta la situación de “guerra fiscal” entre los distintos estados para la atracción de inversiones extranjeras. De este modo, dichos municipios promovieron la creación de un Foro de Secretarios Municipales así como una marca pública (MERCOVALE) para ese mercado regional. Esta iniciativa fue imitada posteriormente en otros mercados regionales del estado, como MERCOSERRA, en la región serrana; MERCOLAGO, en la región de la Baixada Litoranea; MERCONOROESTE, en la región del noroeste fluminense, y MERCOBAIXADA en la región metropolitana. Como reacción a la “guerra fiscal” se iniciaron una serie de contactos para intercambiar información y experiencias entre los diversos municipios de la región del Valle Médio Paraíba, que culminaron con la formación de un Foro de Secretarios de Planeamiento para la elaboración colectiva de actuaciones municipales, acuñándose posteriormente la expresión MERCOVALE para dar cuenta de la integración de los municipios de la región en una visión común de desarrollo económico y social. Sin embargo, la construcción de esa marca regional tenía detrás de sí dos visiones estratégicas diferentes, una de ellas relacionada con el diseño de mercadeo público, y otra vinculada al mercadeo empresarial. En el primer caso, se trata de una cooperación integrada a una visión territorial, con gestión estratégica del estado y difusión de información entre todos los actores locales, siendo el sector público el elemento facilitador de la integración. En el segundo caso, la cooperación se subordina a una estrategia de empresa, y la privatización de la marca pública dificulta la integración y cooperación en el mercado regional.

El hecho de ser una región estratégica, situada entre dos grandes centros urbanos nacionales (Rio de Janeiro y São Paulo), y disponer de una infraestructura logística capaz de atraer grandes empresas, acabó por generar una disputa en torno a la marca MERCOVALE, lo que retrasó de 1996 a 1998 la incorporación de la totalidad de los municipios de la región a la iniciativa y, también, el despegue de ésta. Estos primeros años de constitución de MERCOVALE mostraron, en definitiva, la ausencia de un pacto político que diese sustentabilidad institucional al proyecto. En 1999, con la llegada de un nuevo gobierno al estado de Rio de Janeiro, se retomó el proyecto de los mercados regionales, esta vez con la presencia activa de la secretaría estadual de planeamiento, la cual, basándose en la experiencia de las mejores prácticas internacionales (Emilia Romagna en Italia, Agencias de Desarrollo Regional en España), ha impulsado la constitución de consorcios regionales de desarrollo, los cuales están siendo organizados en diferentes regiones del estado apoyándose en la experiencia anterior de los mercados regionales. De este modo, los consorcios promueven foros regionales para debatir entre los diferentes actores las principales cuestiones regionales, a fin de definir los proyectos

estructurantes de las regiones a partir de la suscripción de los correspondientes pactos territoriales.

Sin embargo, en la estructura federativa brasileña no hay ninguna instancia político-administrativa intermedia entre el nivel estadual y el municipio, lo cual impide una mejor articulación de las acciones sectoriales de la administración pública a escala territorial, y dificulta además la aplicación de prácticas participativas en esos niveles regionales. También son raras, en Brasil, las organizaciones o instituciones que reúnan los diferentes segmentos de la sociedad en ese plano regional intermedio entre el nivel estadual y el municipal. Las principales organizaciones existentes en este sentido son las asociaciones de municipios, las cuales están orientadas por una agenda relacionada con la problemática municipal, sin incluir normalmente una visión más integrada del desarrollo regional y estadual. Asimismo, la estabilidad de este tipo de asociaciones suele resentirse por los cambios políticos en los respectivos gobiernos municipales, y no hay tampoco mecanismos formales que promuevan una articulación permanente entre estas asociaciones y la sociedad civil de la región en que actúan.

En suma, la inexistencia de una instancia político-administrativa intermedia entre los niveles estadual y municipal y la escasez de instituciones de alcance microrregional, contribuyen a la falta de elementos que den a los actores locales un sentido de identificación y pertenencia territorial, lo cual constituye un obstáculo para la articulación de éstos. En consecuencia, muchos de los problemas son percibidos y enfrentados como si fuesen cuestiones municipales aisladas, cuando en numerosas ocasiones se trata de situaciones que incumben a varios municipios y, como tales, permitirían un enfoque regional que facilitaría su tratamiento y solución. En este sentido, la experiencia de los mercados regionales y su institucionalización como consorcios regionales de desarrollo constituye uno de los pilares de la nueva propuesta de regionalización del gobierno del estado de Rio de Janeiro. Esta propuesta se basa en la necesidad de integrar las diversas acciones sectoriales, institucionales y gubernamentales en los diferentes ámbitos regionales del estado; en la prioridad dada a la reducción de los desequilibrios regionales existentes entre la metrópoli y el interior, y en la opción del gobierno estadual de aplicar el planeamiento estratégico y el Presupuesto Participativo. La nueva propuesta de regionalización tiene como elementos básicos el respeto por la autonomía municipal y los condicionamientos ambientales y la comprensión de las relaciones socioeconómicas territoriales existentes en el interior del estado.

La necesidad de establecer un sistema de decisión descentralizado impone la aceptación de la división administrativa municipal como unidad política básica de referencia. Sin embargo, el análisis de las relaciones socioeconómicas territoriales puede mostrar que, en ocasiones, sus fronteras económicas no se detienen en las fronteras político-administrativas municipales, y que a veces, incluso, un municipio puede tener una diversificación importante desde el punto de vista de los circuitos económicos o complejos productivos territoriales. De este modo, desde las unidades políticas de referencia básica que son las municipalidades, hay que

conocer los diferentes sistemas productivos locales, a fin de colaborar en la construcción de los entornos territoriales apropiados para el fomento de su productividad y su competitividad en los mercados. Asimismo, las condiciones ambientales constituyen determinaciones básicas de cualquier unidad territorial y, como tales, deben figurar en el primer nivel de información dentro de la planificación del desarrollo económico local.

A pesar del gran poder de atracción históricamente ejercido por la capital del estado de Rio de Janeiro, otros territorios y ciudades del interior han desplegado relaciones económicas y sociales entre sí, que han redundado en la organización territorial de las actividades y mercados locales, lo cual queda expresado, por ejemplo, en la articulación vial de la región y la red de núcleos urbanos. La resultante de todo este proceso es una escala de organización territorial del desarrollo más amplia que la que contempla la administración municipal, lo que obliga a que ésta deba ejercerse a partir de una visión regional. Finalmente, el registro de las historias locales y regionales es una información fundamental para entender las relaciones que cristalizan en el territorio, siendo su conocimiento imprescindible para cualquier propuesta de gestión eficiente.

La nueva propuesta de regionalización del estado de Rio de Janeiro, que incluye 13 regiones, fue utilizada para los debates del Presupuesto Participativo. La experiencia mostró que la identidad regional, así como el capital social, no deben entenderse como activos preexistentes o inexistentes en un territorio, resultado, en el primer caso, de una conjugación de factores geográficos o históricos anteriores, sino como un activo intangible que es posible construir localmente como resultado de la generación de espacios de concertación y confianza entre los actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales ayuda a este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la construcción social de la región.

2. El Presupuesto Participativo estadual y la Gestión Pública Estratégica

En el estado de Rio de Janeiro, el esfuerzo de articulación de una gestión pública descentralizada política y territorialmente descansa en un diseño institucional de actuación en tres niveles, referidos a los consorcios o consejos regionales de Presupuesto Participativo; los consejos municipales de empleo y renta; y las agencias de desarrollo económico local. Los principios básicos que orientan el Presupuesto Participativo estadual son la transparencia de la información, la inclusión de la pluralidad de intereses y el acuerdo sobre las reglas de juego. Se trata de una experiencia ya probada en diversas prefecturas, siguiendo el ejemplo pionero de Porto Alegre, como un proceso de democracia participativa y voluntaria, donde la población discute y decide sobre el presupuesto de ingresos y gastos de la ciudad, y mecanismos de control de la gestión pública. Sin embargo, la aplicación del Presupuesto Participativo en el nivel estadual no tiene muchos precedentes. Combinar esta

dinámica participativa en una perspectiva regional es diferente a aplicarla en el nivel municipal, ya que junto con exigir un proceso de definición de regiones, obliga a constituir foros regionales y a articularlos con el planeamiento estratégico estadual.

La constitución de foros regionales y el Presupuesto Participativo, junto con la aplicación del planeamiento estratégico para definir y coordinar los programas, forman parte del proceso de gestión pública estratégica iniciado por el nuevo gobierno del estado de Rio de Janeiro, lo cual representa una ruptura con respecto al funcionamiento tradicional de la gestión pública en el país, caracterizado por la centralización de las decisiones y del poder, la fragmentación institucional derivada de la actuación sectorial, el clientelismo, el patrón vertical de la toma de decisiones y de la gestión, la burocratización, la complejidad e ineficiencia de los procedimientos administrativos, la exclusión de la sociedad civil de los procesos decisorios, la impermeabilidad de las políticas y de las agencias estatales a la ciudadanía y los usuarios, y la ausencia de control social y de evaluación de las políticas públicas. La política de desarrollo regional implica, pues, que la administración pública estadual debe proponerse, entre otros objetivos, la superación de las visiones localistas, la solución conjunta de los problemas, la integración de los intereses regionales y la política municipal, la institucionalización de las formas de cooperación y corresponsabilidad, la sustitución del funcionamiento burocrático por una administración emprendedora, y la ampliación de la participación de la sociedad civil en las decisiones estratégicas de la región.

3. Los consorcios regionales de desarrollo y los pactos territoriales

La constitución de los consorcios regionales de desarrollo tiene como punto de partida el Pacto Territorial, que garantiza la permanencia de la asociación de intereses promovida por los diversos actores regionales en torno a un conjunto de proyectos estructurantes para la región. Una vez asegurado este requisito, los consorcios deben desplegar un trabajo técnico por medio de agencias de desarrollo económico local, integrando los programas sectoriales y concibiendo acciones regionales apropiadas, según las necesidades de las diferentes cadenas productivas y sistemas productivos locales. Estas agencias no son establecidas de arriba hacia abajo, sino que deben ser fruto de la identificación de los diferentes sistemas productivos territoriales y expresar un ambiente de cooperación y acuerdo entre los diferentes actores locales.

De este modo, los consorcios regionales descansan en un sistema de información territorial y una red de agencias de desarrollo económico local. El estudio de las cadenas productivas territoriales incluye un aprendizaje tecnológico específico; un aprendizaje estratégico en capacitación empresarial para mejorar la eficiencia económica y administrativa y para formular estrategias competitivas adaptadas a los mercados donde actúan las microempresas y las PYME de la región, y un aprendizaje participativo, donde se valora la búsqueda de consensos, la cooperación y la integración entre los actores locales.

Las alianzas sobre las cuales descansan los consorcios regionales fueron establecidas a partir de la propia institucionalización del proceso impulsado por el gobierno estadual. La fase de sensibilización y de definición de proyectos estructurantes se realizó conjuntamente con los secretarios municipales de planeamiento, recogiendo la experiencia anterior de los mercados regionales. Otro momento importante del establecimiento de alianzas tuvo lugar con el Pacto de Gobernabilidad del proceso, el cual requiere la participación de los diferentes prefectos (alcaldes). El avance desde el Pacto de Gobernabilidad al Pacto Territorial se realizó con la constitución del Foro de Desarrollo Regional, el cual integró a los restantes actores territoriales. Como se aprecia, para todo ello fue necesario un esfuerzo importante para identificar las principales cadenas productivas y complejos productivos territoriales, a fin de determinar los ámbitos más apropiados para la instalación de las diferentes agencias de desarrollo económico local. El estudio de las cadenas productivas y de su localización territorial constituye un elemento fundamental de información para una actuación inteligente bajo el enfoque de desarrollo económico local. El objetivo fundamental es el de identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades más significativas para la economía regional, lo cual constituye una matriz intesectorial de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, junto con la infraestructura de apoyo, los centros de capacitación e investigación tecnológica, los servicios para las empresas y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas insertas en los correspondientes sistemas productivos locales. Como es sabido, las cadenas productivas no se limitan a las fronteras municipales o regionales, debiendo ser comprendidas en su totalidad, a fin de conocer las redes que deben establecerse para conseguir un contexto de competitividad sistémica territorial. Así, por ejemplo, en la región noroeste fluminense la cadena productiva de piedras decorativas abarca cerca de 250 pequeñas actividades empresariales, que generan 5 000 empleos. Las redes tecnológicas, de capacitación y comercialización involucran a entidades como la Red Cooperativa de Investigación sobre la Exploración de Bienes Minerales, las Secretarías Estaduales de Planeamiento y Medio Ambiente, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), la Universidad Estadual del Norte Fluminense y el Centro Federal de Educación Tecnológica de Campos.

4. Conclusiones: Descentralización e instrumentos

El pacto federativo instituido por la Constitución de 1988 implicó una descentralización de recursos fiscales de la Unión hacia las esferas municipales de gobierno, tanto en términos de capacidad de recaudación propia como de recursos disponibles. Sin embargo, este proceso de descentralización ha ocasionado grandes pérdidas fiscales a los estados, a causa de la falta de definiciones claras sobre las nuevas competencias y las transformaciones estructurales por las que atraviesa la economía brasileña, no

existiendo correspondencia entre la distribución de responsabilidades y recursos, lo cual hace que algunos estados y municipios no puedan ejercer las nuevas atribuciones.

En un contexto de fuertes restricciones fiscales, la calidad del gasto se convierte en una meta prioritaria, lo cual exige planeamiento, creatividad y control, a fin de reducir el coste de las intervenciones gubernamentales y, al mismo tiempo, maximizar los retornos para la sociedad. Este escenario fiscal y las posibilidades de negociación muestran que la reforma tributaria exige posiblemente algo más que simples acuerdos coyunturales. En este sentido, el hecho de que fuerzas sociales de centroizquierda hayan asumido algunos gobiernos estatales y un número importante de gobiernos municipales, añade un elemento nuevo en el debate sobre la descentralización en Brasil, ya que este proceso requiere un pacto federativo con mayor sustentabilidad institucional y legitimidad política y social.

La política pública territorial significa una política alternativa a las visiones centralistas, jerárquicas y verticales presentes en las políticas tradicionales de crecimiento económico. Los rasgos de la política pública territorial son los de una política descentralizada que articula distintos territorios en los cuales se integran y subordinan las políticas sectoriales; una política horizontal e indirecta, orientada a crear oportunidades para los emprendedores productivos, en especial los de menor dimensión, a fin de nivelar las condiciones de la pugna competitiva en los mercados; una política selectiva y no genérica, según el perfil productivo de cada territorio; y una política concertada e integrada territorialmente, con participación de todos los actores socioeconómicos relevantes. Estos rasgos reiteran el concepto de territorio como un actor del desarrollo (y no como simple espacio físico), en el cual los actores sociales organizados interactúan y crean un ambiente local favorable para la innovación y el desarrollo económico local. Lejos de la visión simplista que contrapone Estado y mercado, la política de desarrollo económico local preconiza una noción de esfera pública como espacio de concertación y establecimiento de corresponsabilidades entre actores con diferentes estrategias de actuación, con el fin de garantizar mayor sustentabilidad política institucional, transparencia de acciones y gobernabilidad. El desafío está en la integralidad de las acciones, en la capacidad de consolidar un sistema público territorializado capaz de estimular y desarrollar los diferentes entornos innovadores productivos y, al mismo tiempo, orientarlos hacia la mayor competitividad en los diferentes mercados. Dentro de esta concepción, las agencias de desarrollo económico local de la experiencia del estado de Rio de Janeiro son instrumentos apropiados para la construcción de estos ambientes productivos territoriales mediante el establecimiento de redes de cooperación entre actores.

E. EL PACTO DE COOPERACIÓN Y LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN EL ESTADO DE CEARÁ¹³

1. Datos socioeconómicos, territoriales e institucionales básicos de Ceará

El estado de Ceará es uno de los nueve estados que componen la región del nordeste de Brasil. Tiene una extensión aproximada de 147 000 kilómetros cuadrados, lo que equivale a 9.4% de la región del nordeste. Limita al norte con el Océano Atlántico, en un litoral de 573 kilómetros, al oeste con el estado de Piauí, al sur con el estado de Pernambuco, y al este con los estados de Paraíba y Rio Grande del Norte. En su territorio pueden diferenciarse tres grandes áreas: la planicie del litoral, con altitudes inferiores a 100 metros y una extensión aproximada de 15 000 kilómetros cuadrados; la zona intermedia del semiárido, que ocupa una extensión de 100 000 kilómetros cuadrados, con altitudes de entre 100 y 400 metros; y la zona serrana, con altitudes de más de 400 metros, en una extensión de 25 000 kilómetros cuadrados. Dada su proximidad con la línea del Ecuador, no hay fuertes diferencias térmicas, siendo la temperatura media anual de 26° C. La estación de lluvia es relativamente corta, por lo que el período de sequía es prolongado, lo que se agrava por la fuerte insolación, baja nebulosidad y elevada evaporación. El estado de Ceará tiene uno de los mayores índices de evaporación del mundo, entre 1 500 y 2 000 milímetros, y un índice de pluviosidad de 750 milímetros, lo que supone una gran dificultad para almacenar agua en presas pequeñas. El 70% del territorio del estado de Ceará es semiárido, con vegetación frágil.

En 1998, la población total de Ceará era de 7 000 000 de personas, el 66% de las cuales habitaban en núcleos urbanos y el tercio restante en áreas rurales. Es de destacar en los últimos años una fuerte tendencia de emigración desde las áreas rurales a los núcleos urbanos. El PIB estadual fue de 17.5 billones de reales en 1997, lo que equivale a un PIB por habitante de 2 522 reales. Las exportaciones de Ceará alcanzaron en 1999 la cifra de 371 millones de dólares, estando compuestas fundamentalmente por castaña de caju, calzado, cuero, langosta, camarones, tejidos, ceras vegetales, fibras de poliéster, combustibles y lubricantes. En los últimos 15 años la economía cearense ha experimentado grandes transformaciones estructurales, reduciéndose la participación del sector agropecuario en el valor agregado bruto estadual desde 15.3% en 1985 a 6.4% en 1997. Esta reducción se debió al colapso del modelo tradicional formado por la ganadería, el cultivo del algodón y la cultura de subsistencia que predominó hasta el inicio de los años ochenta en la región semiárida del estado. Igualmente, las actividades extractivas de minerales perdieron también presencia en el valor agregado bruto estadual, cayendo de 5.8% en 1985 a 0.8% en 1997. Por el contrario, el sector de la construcción pasó de una participación de 7.5% a 21.3% en esos años, reflejando la expansión de la construcción civil y de las grandes obras públicas en infraestructura.

¹³ Resumen del documento de Jair do Amaral Filho (2000).

La industria aportaba en 1997 casi 14% del valor agregado bruto estadual, y en ella tienen relevancia los sectores textil, vestido, calzado, alimentos, metalurgia, material de transporte y minerales no metálicos. El turismo es también una actividad en alza, habiendo crecido los ingresos por turismo más de 31% entre 1995 y 1998. La política industrial impulsada por el gobierno estadual en los años noventa logró aumentar la densidad de las cadenas productivas del calzado y la confección, así como la modernización de los sectores textil y alimentos. El gobierno del estado ha realizado también esfuerzos en la política social, como lo expresa la caída de la tasa de mortalidad infantil de 75% a 34% entre 1994 y 1999. La tasa de matriculación escolar entre las edades de 7 y 14 años es de 93%. Sin embargo, la elevada tasa de analfabetismo entre la población joven y adulta es uno de los principales problemas del estado de Ceará. A pesar del crecimiento de la economía y del empleo en estos años, y de los esfuerzos en las áreas de salud y educación, los indicadores sociales reflejan todavía la situación de retraso del estado de Ceará, que en 1996 ocupaba el puesto vigésimo segundo entre los 27 estados de Brasil en cuanto a desarrollo humano. Igualmente, considerando una línea de pobreza de 65 reales por mes y habitante, se estima que el 49% de la población de Ceará se encuentra por debajo de ésta, en consonancia con el 48% de la región del nordeste en su conjunto, y en claro contraste con el 23% que tiene Brasil como promedio y el 9% del sudeste.

Como se ha señalado, el estado de Ceará tiene fuertes restricciones desde el punto de vista de los recursos hídricos, lo que impone frecuentes y graves períodos de sequía, unidos a la baja productividad del suelo agrícola, además de la fuerte dependencia en lo concerniente al abastecimiento de energía eléctrica. Frente a este conjunto de restricciones básicas, prevalece en la cultura local un fuerte espíritu emprendedor, predisposición al establecimiento de acuerdos locales y una actitud favorable al trabajo y la asunción de riesgos empresariales. Otro rasgo destacable es el marcado carácter local del empresariado de Ceará, lo que contribuye a la existencia de asociaciones comerciales e industriales fuertes, que participan activamente en la vida social, económica y política del estado. Este hecho guarda relación con las circunstancias históricas locales y con la política de incentivos fiscales de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y el Banco del Nordeste, cuyos beneficiarios fueron, en gran parte, los empresarios de origen local. Esta circunstancia contrasta con lo sucedido en otros estados del nordeste, como Paraíba, Pernambuco y Bahía, en cuyos procesos de industrialización hubo una fuerte presencia de empresarios del sudeste después de los años sesenta.

La creación del proyecto político denominado de los “jóvenes empresarios”, que ganó las elecciones para el gobierno del estado de Ceará en 1986, tiene como matriz fundamental el Centro Industrial de Ceará (CIC), entidad creada en 1919 como apéndice de la Federación de Industrias del estado de Ceará (FIEC). En 1978 asumió la dirección del Centro Industrial de Ceará un grupo de jóvenes empresarios, hijos de la primera generación de industriales locales, lo cual abrió un espacio decisivo para la introducción de nuevas ideas y planteamientos políticos en

la principal asociación del empresariado local, hasta el punto de que nueve años después habían logrado una difusión en la sociedad local suficiente como para alcanzar el poder ejecutivo del gobierno estadual. De 1978 a 1986, el Centro Industrial de Ceará asumió un papel político relevante, con una postura bastante diferente de la que había tenido con anterioridad. En efecto, esta vez se puso en un segundo plano la defensa corporativa del sector y se pasaron a defender posiciones distantes del clientelismo político local y el dispendio fiscal y financiero existente en el gobierno estadual, declarando su apoyo a la apertura política del país y el combate de la pobreza y la exclusión social. Esta última posición imprimió en este grupo de “jóvenes empresarios” un carácter social que posibilitó en 1980 su ingreso en el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

A la voluntad política de transformación del Movimiento por el Cambio, lema con que el grupo de “jóvenes empresarios” ganó las elecciones en 1986, se sumaron la situación de crisis del sistema productivo tradicional, basado en la ganadería, el algodón y la cultura de subsistencia, así como el predominio de los capitales locales en el sistema productivo cearense, lo que facilitó el carácter endógeno del proceso. Otros factores externos tuvieron también gran importancia como el derrocamiento del régimen militar autoritario, al cual estaban vinculados los principales líderes locales tradicionales. Pero, en última instancia, el elemento que propició el nacimiento de un proceso nuevo en Ceará fue la lucidez y la conciencia de un grupo de empresarios que entró en la política local con un proyecto no sólo de reforma del estado y ajuste del sector público estadual, sino con una visión sobre el desarrollo económico local.

2. El nuevo patrón de gestión pública del estado de Ceará

El gobierno reformista que asumió a partir de 1987 en el estado de Ceará supuso una ruptura radical con respecto a la anterior trayectoria de gestión, patriarcal, patrimonialista y dependiente de los instrumentos y recursos del gobierno federal, al implantar un nuevo patrón de gestión pública de carácter racional y no burocrático, e imponer un proceso de ajuste estructural, fiscal, financiero y administrativo para enfrentar la situación crítica de endeudamiento público, administración ineficiente y desorganización de la economía local. Los ajustes adoptados por el gobierno reformista de los “jóvenes empresarios” se dirigieron en primer lugar a enfrentar la situación de crisis fiscal y financiera heredada, tratando de disminuir la deuda pública estadual así como el déficit corriente del gobierno del estado. Para ello se introdujeron innovaciones importantes orientadas a la reestructuración organizacional y funcional de la Secretaría de Hacienda del estado, a fin de mejorar y modernizar el sistema de recaudación de impuestos, así como la formación y calificación del personal y el aparato legal y normativo.

Además de incrementar los ingresos públicos, el nuevo gobierno racionalizó los gastos corrientes del estado, de lo que da cuenta el hecho de que la participación de los gastos de personal en la renta interna del estado, equivalente a 8.7% en 1986,

disminuyó a 5.4% en 1991. El gobierno acometió también una importante reforma administrativa, basada en la introducción de criterios de profesionalidad, rigor y disciplina de los funcionarios, realizando fusiones de entidades, cambio de procedimientos y métodos, y ejerciendo un riguroso control de los gastos de personal, además de capacitar al equipo rector del Banco Estadual de Ceará, a fin de que la entidad pasara a funcionar según criterios de mercado. La aplicación de estas políticas de ajuste permitió alcanzar el equilibrio presupuestario, disminuir las necesidades de financiamiento, generar ahorro y recuperar la capacidad de inversión del estado. Igualmente, ello permitió recuperar la credibilidad y confianza de la comunidad financiera nacional e internacional, lo que abrió la posibilidad de iniciar nuevos proyectos conjuntos de inversión con los principales organismos financieros, sobre todo en el ámbito de las infraestructuras básicas. Además de estas inversiones, el nuevo gobierno adoptó un conjunto de políticas complementarias importantes:

- Política industrial, basada en el apoyo a la pequeña y mediana empresa; la atracción de inversiones extranjeras mediante el ofrecimiento de ventajas fiscales, terrenos e infraestructura; el otorgamiento de incentivos para la instalación de industrias, y el fomento de los sectores emergentes.
- Políticas activas de fomento del turismo, no solamente como una actuación sectorial específica en este campo, sino que orientada al conjunto de actividades vinculadas a él, como servicios, artesanía, producción cultural y otras.
- Políticas de endogeneización de las compras gubernamentales, tratando de orientar dichas compras hacia empresas de los municipios del interior del Estado. Esta política surgió inicialmente como una nueva forma de generar empleo e ingresos en la región semiárida durante los períodos de sequía.
- Política de promoción de acuerdos estratégicos entre el gobierno y el sector privado. En este sentido hay que destacar la creación, en 1991, del Pacto de Cooperación, que se transformó en un gran foro de discusiones y propuestas para los problemas locales.

Este conjunto de actuaciones permitió abrir un círculo virtuoso de crecimiento económico estadual, que se refleja en el mayor ritmo de crecimiento acumulado del PIB de Ceará (56.2%) frente al PIB regional del nordeste (41.1%) y el PIB nacional de Brasil (36,2%) durante el período 1985-1998. Ello se aprecia igualmente en el aumento del índice de participación relativa de Ceará en el PIB de Brasil, que pasó de 1.7% en 1985 a 2.0% en 1998. Y, finalmente, en el crecimiento de la participación de la recaudación del impuesto sobre circulación de mercancías y servicios en el estado de Ceará con respecto a la recaudación en Brasil. Cabe destacar que estos indicadores se manifestaron dentro de un ambiente macroeconómico nacional poco propicio, inestabilidad económica, altas tasas de interés y de inflación y crisis fiscal del Estado federal.

El comportamiento de las inversiones públicas, junto con las nuevas políticas públicas estatales y la credibilidad del gobierno, estimularon positivamente las inversiones privadas, nacionales y extranjeras. Estas inversiones se dirigieron a diversos sectores industriales, como calzado, textil, confecciones y metalmecánica y muchas de ellas se instalaron en municipios del interior del estado cearense, permitiendo así la creación de nuevos empleos en esos municipios. Un dato significativo es la transformación de Ceará en el tercer polo productor de calzado de Brasil y el mayor exportador de calzado del nordeste. De este modo, el sistema productivo estadual ha ido evolucionando desde su perfil tradicional agropecuario y de servicios hacia otro con mayor presencia del eje formado por la industria y los servicios. En efecto, mientras en 1947 el sector agropecuario representaba el 42.4% del PIB estadual y la participación industrial y la de los servicios eran, respectivamente, de 6.4% y 51.2%, en 1993 el sector agropecuario había bajado su participación en el PIB estadual a sólo 6.2%, mientras la industria y los servicios pasaron a representar 35.3% y 58.5% respectivamente.

Finalmente, cabe añadir también una mejoría en la distribución de la renta en los diferentes estratos de ingreso, al disminuir la población que percibía el equivalente a un salario mínimo y la población sin ingresos (véase el cuadro V.6).

Cuadro V.6
CEARÁ: DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS POR NIVELES DE INGRESO
(Porcentajes)

Niveles de ingreso mensuales	1992	1997
Hasta un salario mínimo	46.1	38.4
Entre 1 y 2 salarios mínimos	14.7	17.5
Entre 2 y 5 salarios mínimos	7.8	14.4
Entre 5 y 10 salarios mínimos	2.5	4.0
Entre 10 y 20 salarios mínimos	0.8	1.8
Más de 20 salarios mínimos	0.3	0.9
Sin ingresos	26.8	22.5
Sin declaración	0.8	0.4
Total	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de J. do Amaral Filho, "Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: o caso do Estado de Ceará, Brasil", proyecto CEPAL/GTZ "Desarrollo Económico Local y Descentralización", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

3. Alianzas y cooperación público-privada en el estado de Ceará

La formación de capital social fue de gran importancia para la cooperación entre los diferentes actores locales y la sustentabilidad del proceso de desarrollo local. En la historia reciente de Ceará, este capital social no sólo estuvo presente en el origen de las reformas estructurales alentadas desde el Centro Industrial de Ceará (CIC), sino que

mantuvo su presencia después, por intermedio del propio CIC, la Asociación de Jóvenes Empresarios, el Pacto de Cooperación, el Proyecto Áridas y el Plan Estratégico de la Región Metropolitana de Fortaleza (PLANEFOR).

La victoria electoral de los “jóvenes empresarios” llevó al gobierno estadual a seis ex presidentes del CIC, que se convirtió así en la fuente principal de los líderes políticos que reformaron el estado a partir de 1987. Desde ese momento el CIC pasó a ocuparse principalmente de cuestiones nacionales, aunque desde 1995 en adelante volvió a interesarse en el desarrollo económico local, participando en la discusión de cuestiones tales como la generación de empleo y renta en la agricultura, el planeamiento estratégico de la industria local, la transformación de la ciencia y la tecnología, y otras relativas a la educación. Dichas discusiones tuvieron lugar en forma de foros, con participación de representantes del gobierno estadual y la sociedad civil organizada, y culminaron en la elaboración de diversas propuestas para el poder ejecutivo. El CIC no sólo proporcionó líderes políticos al gobierno del estado, sino que también impulsó el surgimiento, en 1989, de la Asociación de Jóvenes Empresarios de Ceará (AJE), que posteriormente se convirtió en la Federación Estadual de Jóvenes Empresarios de Ceará. Las líneas principales de interés de estos jóvenes empresarios se refieren a la globalización de los mercados, la calidad total, el crecimiento económico con distribución personal y regional de la renta, y el papel de las elites en Brasil. Los asociados de la AJE han estado participando en el Pacto de Cooperación de Ceará, donde han tomado contacto con los restantes actores locales y pasado a formar parte de la red de cooperación local que impulsa las conquistas de los sucesivos “gobiernos del cambio”.

Entre las iniciativas que han establecido una relación continua entre el sector privado y los gobiernos estadual y municipales, la principal es el Pacto de Cooperación, suscrito en 1991, como un foro permanente surgido de la experiencia de movilización y participación política de la nueva generación de empresarios cearenses, con la finalidad de intervenir en los problemas más importantes de la sociedad local y construir un Ceará moderno. Creado inicialmente para discutir entre empresarios y gobierno diferentes asuntos, el foro acabó ampliándose a los restantes sectores de la sociedad civil, hasta constituir una red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo de Ceará en las esferas económica, social, política, cultural y ambiental. El Pacto de Cooperación reúne sistemáticamente, una vez por semana, en torno a un desayuno de trabajo, a representantes del sector público y diversos segmentos del sector privado (como empresarios, universidades, institutos de investigación, consultores, federaciones de industria y comercio, sindicatos), con la finalidad de analizar diferentes temas de interés para despertar la conciencia de la población local y estimular la búsqueda de soluciones para los problemas locales. Inicialmente restringido a la capital del estado, el Pacto de Cooperación de Ceará está hoy extendido al interior, merced a la formación de una red de seis pactos regionales, seis foros sectoriales (inmobiliario, comercio, agropecuario, automotor, moda y turismo) y doce foros temáticos, referidos, entre otros aspectos, a educación, salud, medio ambiente, tecnología y financiamiento. Todas estas instancias del Pacto de Ceará son informales,

autónomas y autosustentables, y articuladas en forma de red con organizaciones privadas, entidades públicas y ONG. El pacto no tiene personalidad jurídica, ni patrimonio, sede o fuentes propias de financiamiento, ni posee un cuerpo dirigente o funcional. No hay una estructura formal, basándose su fuerza en su capacidad catalizadora y en la cultura local cooperativa y participativa.

De las propuestas surgidas del Pacto de Cooperación resultaron beneficiados varios sectores (como algodón, granito, avicultura, farmacéutico y pesca), mediante acciones orientadas al incremento de la productividad. En el caso del algodón, en 1992 se creó un Programa de Revitalización de la Cotonicultura de Ceará, con la participación del Pacto de Cooperación, el gobierno estadual y la Secretaría de Agricultura y Reforma Agraria. Este programa estableció un trabajo conjunto con algunas empresas privadas del sector, tales como el grupo Vicunha, Rodhia Agro-Industrial y varias empresas productoras locales, a fin de aumentar la productividad del conjunto. En 1993 se creó el polo del granito, que facilitó la introducción de nuevas tecnologías para incrementar el valor del granito bruto y fomentar la exportación de granito elaborado. El sector de la avicultura, con una frágil producción local de insumos, se benefició de la creación de una asociación de productores para la importación de insumos. Finalmente, el Pacto de Cooperación acordó una serie de iniciativas para mejorar el sector comercial del centro urbano de Fortaleza, como construcción de un centro comercial, arreglo del pavimento con contribución de los comerciantes, embellecimiento de las plazas, y sonorización. En definitiva, el Pacto de Cooperación constituye un importante capital social que facilita el logro de rendimientos crecientes en la economía local, contribuyendo a la disminución de los costos de transacción del sistema y a la diseminación de conceptos y métodos organizativos entre los diferentes actores locales, como el de la exigencia de la calidad total.

4. El Proyecto Áridas

En el Pacto de Cooperación surgió la necesidad de discutir un escenario de largo plazo para Ceará, que dio lugar al proyecto “Visión de Futuro Compartido Ceará 2020”, el cual se vio reforzado con las ideas y propuestas nacidas en la Conferencia Internacional sobre Impactos de las Variaciones Climáticas y Desarrollo Sustentable en Regiones Semiáridas (ICID), celebrada en Fortaleza como parte de las reuniones preparatorias de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), Rio de Janeiro, 1992. De este modo, al término de la ICID, la Fundación Esquel y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) formularon y coordinaron un proyecto de desarrollo sustentable para el nordeste y el estado de Ceará, conocido como Proyecto Áridas, que contó con el apoyo del gobierno federal, el gobierno estadual y diversos sectores de la sociedad civil cearense, entre ellos el Pacto de Cooperación.

Las nuevas ideas surgidas de la ICID sobre el desarrollo sustentable encontraron gran receptividad en el contexto de las transformaciones políticas y

económicas en curso en el estado de Ceará, al referirse a aspectos tan importantes y necesarios como reinversión de la política de desarrollo, redefinición del papel de los gobiernos, visión de largo plazo, descentralización, participación de la sociedad civil, respeto del medio ambiente. La elaboración del plan de desarrollo sustentable del Proyecto Áridas posibilitó una decisiva reflexión sobre la sostenibilidad desde una perspectiva integrada y sistémica, a partir de dos inquietudes básicas en el estado de Ceará: cómo sustentar la continuidad del crecimiento económico y cómo lograr que los buenos resultados en los planos fiscal y económico se propagasen también a lo social y lo ambiental, en un contexto difícil por las características adversas de la región semiárida. El Proyecto Áridas ocupó una red de casi 250 técnicos y consultores, cuya misión consistió en realizar estudios y formular propuestas de carácter técnico, todo lo cual envolvió además un número muy elevado de instituciones públicas y privadas de la región, lo que supuso una participación plena y efectiva de las instancias técnica, política y de la sociedad civil en el proceso de trabajo del proyecto.

El proyecto Áridas fue, por tanto, una de las principales iniciativas de cooperación y alianza público-privada puestas en marcha en la historia reciente de Ceará, siendo su gran contribución la de proporcionar información e ideas sustantivas para la elaboración del plan de gobierno 1995-1998. Para el gobierno de los “jóvenes empresarios”, reelegido en 1994, la incorporación del concepto de desarrollo sustentable es compatible con la estrategia política de hacer avanzar el proceso de cambios iniciado en 1987. El gobierno estadual continuó con su política de disciplina fiscal, abordando igualmente, dentro de su estrategia de desarrollo industrial y de atracción de inversiones extranjeras, un conjunto de grandes proyectos de infraestructura para superar los estrangulamientos o hacer frente a las carencias existentes, con el fin último de incrementar el potencial económico local. Entre estos proyectos cabe citar la construcción del aeropuerto internacional de Fortaleza; el complejo industrial portuario de Pecém, en fase de conclusión; el primer programa de rehabilitación de rodovías; el programa de gestión integrada de recursos hídricos, como parte del cual se están construyendo la presa de Castanhao y la red de comunicación de las cuencas hidrográficas; el parque eólico, ya en funcionamiento; el gasoducto Guamaré-Fortaleza-Pecém, en construcción; el Metro de superficie, también en construcción, y el Proyecto de Saneamiento Básico de Fortaleza (SANEAR), ya concluido.

Uno de los aspectos más destacados de la política de desarrollo sustentable aplicada en Ceará es el modelo de gestión participativa, que permitió una nueva concepción de la planeación, basada en la discusión de los problemas con la participación directa de los sectores interesados, a fin de incrementar la eficacia del gobierno mediante una administración orientada por resultados, y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos por medio de técnicas de gestión adecuadas y la movilización de la sociedad local. Dentro de este nuevo modelo de gestión se subraya, sobre todo, la importancia de las instancias de intermediación con la sociedad civil, así como la necesidad de la articulación institucional entre los diferentes niveles de toma de decisiones.

5. El Plan Estratégico de la Región Metropolitana de Fortaleza

El Plan Estratégico de la Región Metropolitana de Fortaleza (PLANEFOR) es otra de las experiencias de cooperación público-privada que merece destacarse en la iniciativa de desarrollo económico local de Ceará. Nacido también en el mismo contexto del Pacto de Cooperación, con similar espíritu y filosofía de actuación, el PLANEFOR es resultado de la movilización de diversos sectores organizados de la sociedad civil de la región metropolitana de Fortaleza, preocupados por los crecientes problemas de desarrollo urbano en sus municipios. En el origen del PLANEFOR se encuentran el Centro Industrial de Ceará (CIC), la Cámara de Dirigentes Comerciales de Fortaleza, la Federación de Industrias del Estado de Ceará (FIEC) y la Federación de Comercio. El plan recibe apoyo del gobierno estadual, de los gobiernos municipales de la región metropolitana de Fortaleza, de organizaciones no gubernamentales, de empresas y entidades privadas, y de movimientos comunitarios. En suma, los mismos actores que participan activamente en el Pacto de Cooperación de Ceará. La estructura organizativa del PLANEFOR está constituida por un Consejo de la Comunidad, compuesto por cerca de 400 personas; un Comité Director, formado por 40 representantes de los principales actores de la región metropolitana; la Dirección, compuesta por un presidente y tres directores para el trabajo de articulación; un Comité Ejecutivo, formado por profesionales encargados de los trabajos técnicos y administrativos, y una estructura variable de grupos de trabajo para diagnóstico, elaboración de propuestas e impulso de proyectos.

La revisión de las estrategias y objetivos de actuación del PLANEFOR muestran su relevancia e integración con la iniciativa de desarrollo económico local de Ceará:

- Estrategia 1: Región Metropolitana Integrada, con los objetivos de ordenamiento territorial, política habitacional, desarrollo urbano, infraestructuras básicas y medio ambiente.
- Estrategia 2: Región Metropolitana Emprendedora y Competitiva, con los objetivos de apoyo a las actividades económicas, desarrollo empresarial y generación de empleo e ingresos.
- Estrategia 3: Educación para el Desarrollo Humano, con los objetivos de universalización de la educación básica, mejora de la calidad de la educación y formación y calificación profesional.
- Estrategia 4: Integración y Fortalecimiento de la Gestión Pública, con los objetivos de mejora de la gestión pública, ejercicio de la ciudadanía, salud e integración social.
- Estrategia 5: Cultura, Identidad y Autoestima, con los objetivos de valorización del patrimonio histórico local y mejora de los equipamientos y espacios culturales.

6. Conclusiones: el proceso de descentralización en Ceará

Los cambios y reformas estructurales llevadas a cabo en el estado de Ceará a partir de la llegada al gobierno de los “jóvenes empresarios”, en 1987, tienen un carácter autónomo, ya que no fueron consecuencia de indicaciones del nivel central o de sugerencias de organismos internacionales, sino, por el contrario, de una ruptura política ocurrida entre las fuerzas políticas locales que condujo a un nuevo paradigma de regulación y gestión pública. Las transformaciones que han tenido lugar en Ceará coinciden en una serie de puntos con los cambios institucionales verificados en el sistema federativo brasileño desde 1988, como el ajuste fiscal, la estabilización monetaria y la descentralización de funciones administrativas y de responsabilidad fiscal. Es interesante señalar que, pese a satisfacer los intereses de la Federación, estas transformaciones no son en absoluto perjudiciales para el desenvolvimiento de la economía local, pues, muy por el contrario, permiten sustentar un proceso de atracción de inversiones y de crecimiento económico basado en la iniciativa de desarrollo local. Sin embargo, en la esfera de la distribución, los indicadores sociales no acompañaron en la misma proporción y ritmo al proceso de crecimiento económico, que siguió mostrando un carácter concentrador.

Las redes locales de alianzas y cooperación entre los sectores público y privado, que tienen su expresión en el Pacto de Cooperación o en el Plan Estratégico de la Región Metropolitana de Fortaleza, así como en el modelo de gestión participativa impulsado por el gobierno reformista de los “jóvenes empresarios”, han permitido hacer correcciones y ajustes en el proceso de crecimiento económico, sirviendo como mecanismo de estabilización del sistema. No obstante, dichas redes deben continuar ampliando su ámbito de trabajo, a fin de constituirse también en un mecanismo favorecedor de la inclusión social. En lo relativo al marco externo, las amenazas provienen del contexto macroeconómico nacional, la crisis fiscal del Estado federal, la falta de coordinación de las políticas fiscal, financiera y social entre los estados federados, y la ausencia de una política federal de desarrollo regional. Entre las debilidades internas del proceso se esbozan, además, aspectos como la falta de una política administrativa que incluya la formación y calificación de los funcionarios públicos; el peso de los desembolsos financieros por concepto de servicio de la deuda; algunos déficit en infraestructura económica, y la contradicción ya citada entre los buenos resultados e indicadores fiscales y económicos y los pésimos indicadores sociales, en especial en salud, educación y distribución del ingreso. De cualquier modo, el proceso iniciado en Ceará en 1987 tiene un carácter irreversible, debido a la penetración del nuevo paradigma de regulación y de gestión en el sistema público y privado en Ceará. El modo de regulación dejó de ser una propuesta política abstracta, para transformarse en acuerdos e instituciones concretos que permiten plantear, conducir y reproducir la problemática de los agentes locales.

MAPA DE BRASIL



CAPÍTULO VI

ESTUDIOS DE CASO EN CHILE

A. PROGRAMA “RANCAGUA EMPRENDE”: UNA EXPERIENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN CHILE¹⁴

1. Rasgos básicos territoriales y socioeconómicos de la Región de O'Higgins

La Sexta Región del Libertador Bernardo O'Higgins tiene 768 000 habitantes, distribuidos en 3 provincias (Cachapoal, Colchagua y Cardenal Caro) y 33 comunas. La capital regional es Rancagua, situada a 80 kilómetros de Santiago, con una población aproximada de 213 000 habitantes, lo que equivale al 28% de la población de la región. El 96% de la población de Rancagua se ubica en el casco urbano (véase el cuadro VI.1). La proximidad de la Región Metropolitana convierte a la Sexta Región en un corredor del área metropolitana de Santiago, lo cual da origen a oportunidades que la iniciativa aquí estudiada ha sabido aprovechar. Los rubros económicos principales de la región son la minería y la actividad silvoagropecuaria. La minería tiene una presencia muy larga y muy destacada en la región, ya que desde principios del siglo XX se explota la mina subterránea de cobre más grande del mundo, a lo cual se ha sumado desde los años ochenta un dinamismo importante del sector frutícola de exportación. El complejo minero El Teniente ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo económico y urbano de Rancagua, permitiendo el florecimiento de pequeñas empresas ligadas al sector metalúrgico y metalmecánico, así como de otras actividades de servicios anexos. Esta actividad minera es de alta densidad de capital, generando 6 430 empleos directos y más de 25 000 puestos de trabajo indirectos, lo que equivale al 11% de la fuerza de trabajo de la región. Por otra parte, la región ha vivido en los últimos años un proceso exitoso de reconversión agrícola, merced al desarrollo de actividades dinámicas de carácter agroindustrial ligadas a la fruticultura, horticultura, avicultura y vinicultura. Todo ello ha impulsado también en los núcleos urbanos, particularmente en Rancagua, el auge de los sectores de comercio y servicios.

¹⁴ Resumen del documento de Carlos Muñoz (2000).

Cuadro VI.1
DATOS DE RANCAGUA Y SU ÁREA TERRITORIAL PRÓXIMA

	Población estimada		Empleo		Base empresarial		Superficie	
	1998		1992		1997		Territorial	
	Habitantes	% regional	Número de ocupados	% regional	Número de empresas	% regional	km2	% regional
Rancagua capital	212 977	27.7	60 818	27.6	6 333	23.7	259	1.6
Área amplia Rancagua	481 395	62.6	138 113	62.8	15 189	56.8	6 228	38.1
Total de la Sexta Región	768 663	100.0	219 777	100.0	26 716	100.0	16 341	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio de Impuestos Internos (SII).

Rancagua concentra el 47% del producto regional, el 28% de la población y el empleo y el 24% de las empresas de la región. En el análisis de las actividades productivas de la Sexta Región se pueden distinguir tres áreas diferentes según su grado de desarrollo relativo. Las de desarrollo intermedio se encuentran en torno a la comuna de San Fernando; las de desarrollo bajo en torno a la de Pichilemu, y la zona de mayor desarrollo en torno a Rancagua. En esta última zona se encuentran las principales actividades de exportación frutícola de la región. Como se observa en el cuadro VI.1, dicha zona concentra el 63% de la población y del empleo regional y el 57% de las empresas, en una superficie que equivale al 38% de la región.

Cuadro VI.2
DESGLOSE DEL PIB DE LA SEXTA REGIÓN SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD, 1985-1995
(Porcentajes del total del PIB de la región)

RAMAS DE ACTIVIDAD	1985	1995
Agricultura, caza, pesca y silvicultura	20	28
Explotación de minas y canteras	35	25
Industria manufacturera	9	10
Construcción, electricidad, gas, agua	10	8
Comercio, restaurantes y hoteles	7	11
Otros	19	18

Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Según ramas de actividad, entre 1985 y 1995 hubo un crecimiento importante de las actividades agrarias de la región, las cuales, conjuntamente con la explotación minera, representaban el 53% del PIB regional en 1995 (véase el cuadro VI.2). Las actividades agrarias emplean el 35% de la mano de obra de la región, en contraste con la actividad minera, que sólo representa el 3% del empleo regional (véase el cuadro VI.3). La base empresarial de la región está formada por más de 26 700 establecimientos, de los cuales el 98.4% son microempresas y pequeñas empresas.

Cuadro VI.3
EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN LA REGIÓN O'HIGGINS, 1998

Ramas de actividad	Número de empleados	Porcentaje
Agricultura, caza, pesca y silvicultura	93 045	34.9
Explotación de minas y canteras	8 391	3.1
Industria manufacturera	29 235	10.9
Electricidad, gas y agua	1 611	0.6
Construcción	18 835	7.1
Comercio, restaurantes y hoteles	40 458	15.2
Transporte y comunicaciones	18 928	7.1
Establecimientos financieros, seguros	9 251	3.5
Servicios comunales	46 838	17.6
Total	266 592	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de Encuesta Nacional de Empleo. Instituto Nacional de Estadísticas, 1998.

Los principales productos de exportación de la Sexta Región son los de la minería del cobre, que constituían el 70% del total de las exportaciones regionales en 1996; la fruta fresca (manzanas, uvas, peras y kiwis), que representaban el 19%, y los productos frutícolas preparados, como jugos de frutas y otros (12% de las exportaciones totales). Los destinos principales de dichas exportaciones son la Unión Europea (29%), el sudeste asiático (27%), el Mercosur (18%) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) (16%). En 1997 los cinco principales mercados para la región fueron, en este orden, los Estados Unidos, Brasil, la República Popular China, Japón y Alemania. Sin embargo, las exportaciones de la región han perdido importancia relativa en el conjunto de las exportaciones chilenas, bajando de una participación de 11.3% en 1990 a 6.2% en 1997. Pese al importante dinamismo exportador, la región ha estado mostrando una tasa de crecimiento económico por debajo del promedio nacional, siendo una de las tres regiones con menor desempeño relativo de Chile (MIDEPLAN, 1998). De ese modo, la Sexta Región ha perdido importancia relativa en el conjunto del PIB nacional, bajando de una participación de 5.9% en 1985 a una de 4.9% en 1996.

2. La iniciativa de desarrollo económico local Rancagua Emprende

Entre 1990 y 1995 la actividad económica de la región disminuyó, mientras que la inversión privada se concentraba únicamente en las áreas de vivienda y servicios, siendo muy baja la creación de empleo vinculado a la actividad productiva. Además, durante ese período cayó también el aporte del Fondo Común Municipal, al tiempo que la comuna de Rancagua ocupaba una posición secundaria entre las prioridades que concedía el gobierno regional a los diversos proyectos de desarrollo comunal. Esta situación llevó al equipo municipal nacido de las elecciones democráticas a buscar otras fuentes de recursos para el desarrollo económico de la ciudad.

Dentro de ese cuadro, la municipalidad elaboró un diagnóstico, que fue resultado de la celebración de diversos cabildos participativos a partir de marzo de 1993. En ese año se planteó la idea de Rancagua como una ciudad viva, cuyos habitantes debían participar con una función proactiva en el mejoramiento de su calidad de vida, iniciativa que se enmarcó en la celebración de los 250 años de la ciudad. En 1994 se introdujo un concepto comunicacional complementario de ciudad viva y amable. En octubre de 1995 se realizaron encuestas entre la ciudadanía con el objeto de definir áreas prioritarias de gestión municipal. Junto con ello, entre 1995 y 1996, el municipio realizó un eficiente “benchmarking”, de tal forma de ir aprendiendo de otras experiencias municipales, tales como la Corporación de Desarrollo de Santiago en el área inmobiliaria, y Santiago Innova y la Incubadora de La Cisterna en materia de fomento productivo y creación de empresas. Este enfoque comunicacional se vio reforzado por los efectos visuales de las obras modernizadoras impulsadas por la municipalidad, entre las cuales destaca la concesión del terminal rodoviario y el centro comercial de la ciudad, hecho que mostró el liderazgo y la capacidad de negociación del alcalde en el desarrollo local urbano, legitimándolo como un gestor moderno frente al sector privado y la comunidad local. Todo ello permitió al alcalde convocar al sector privado, a mediados de 1996, para abordar conjuntamente una iniciativa destinada a crear un ambiente favorable a la capacidad emprendedora, surgiendo así el lema que se transformó en la idea-fuerza de la iniciativa innovadora, a saber, Rancagua Emprende. Para ello se comenzó a elaborar en la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) de la municipalidad, entidad que cumplió un papel vital en este proceso, un programa de mercadeo de la ciudad, para lo cual se contrató un equipo de consultores externos que debía trabajar bajo la dependencia directa del alcalde.

La iniciativa surgió, pues, como una estrategia de mercadeo de la ciudad para la atracción de inversiones externas, y evolucionó posteriormente hacia su constitución como un ente especializado dentro de la municipalidad para el fomento del desarrollo económico local. En este sentido hay que citar el apoyo recibido de la Fundación Friedrich Ebert, que, conjuntamente con la SECPLAC, llevó a cabo diversos programas de capacitación en planificación estratégica aplicada a la administración municipal, recogiendo la experiencia europea de gestión local. Ello permitió presentar al gobierno municipal como un ente activo en

el fomento productivo y la generación de empleo local, en relación con los diferentes actores locales y, en particular, con el sector privado empresarial, a fin de incrementar las inversiones productivas. Del mismo modo, ello permitió incorporar en la agenda pública los conceptos de competitividad, eficiencia y rentabilidad. En 1997, junto con el cambio de alcalde y de los asesores comunicacionales, se ordenaron las nuevas funciones modernizadoras e innovadoras en el seno de la municipalidad, y se traspasaron al programa Rancagua Emprende funciones específicas, como la generación de negocios y las relacionadas con las concesiones municipales, incorporándose también, en 1998, la función de coordinar el trabajo la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL) y de la Incubadora de Microempresas. Todo ello implicó establecer acuerdos entre los diversos actores y dentro de la propia municipalidad. De este modo se dio forma sustantiva al programa Rancagua Emprende, el cual se estructuró en cuatro grandes áreas de gestión, con un eje común orientado hacia la generación de empleo de calidad. Dichas áreas se refieren a fomento productivo, concesiones municipales, gestión inmobiliaria y comunicaciones.

Según los planteamientos formales del programa Rancagua Emprende, su misión es la de fomentar la participación social, aumentar las capacidades de decisión local a fin de incrementar la articulación de los actores e internalizar localmente las oportunidades de desarrollo económico, lo que se concreta en los objetivos de desarrollo integral de la ciudad de Rancagua, generación de empleo, elevación de la calidad de vida de sus habitantes, e implantación de un modelo de desarrollo basado en la mejora de las capacidades locales y la competitividad local, la internalización del crecimiento, la administración y planificación participativa y la diversificación de la estructura económica local.

3. Componentes del Programa Rancagua Emprende

i) Fomento productivo y promoción de empleo

El objetivo de fomento productivo y promoción del empleo incluye el fortalecimiento de instrumentos y mecanismos para la búsqueda de empleo, los programas de capacitación de recursos humanos y el apoyo a las microempresas y pequeñas empresas. La promoción del empleo se asocia con las Oficinas Municipales de Información Laboral y el Organismo Técnico Ejecutor Capacitador (OTEC), mientras que el apoyo a las microempresas y pequeñas empresas se vincula a la Casa del Pequeño Empresario y la Incubadora de Empresas. La Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL), creada en 1982 con el nombre de Oficina Municipal de Colocaciones, depende técnicamente del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y administrativamente del municipio. La OMIL no sólo recoge y sistematiza la demanda laboral sino que realiza la selección de personal de acuerdo con los perfiles solicitados por los empresarios, así como el seguimiento de los enviados a los diferentes puestos de trabajo. El tipo de ocupación que predomina en la intermediación de la OMIL se refiere a actividades económicas con baja calificación.

El Organismo Técnico Ejecutor Capacitador (OTEC) presta servicios de capacitación en las áreas de finanzas, administración, recursos humanos, contabilidad, prevención de riesgos y previsión, con servicios anexos referidos a tramitación de la documentación para acceder a los subsidios concedidos a las microempresas, detección de necesidades de capacitación en las empresas y estudios de desempeño laboral. Las formas de financiamiento se basan en licitaciones de cursos por medio de la franquicia tributaria del SENCE; fondos que manejan los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) a través de becas sociales; programas anuales de cursos cortos para los municipios de la región, y proyectos sociales como Chile Joven y el Programa de habilitación laboral para mujeres de escasos recursos, preferentemente jefas de hogar. La franquicia tributaria SENCE consiste en que los empresarios pueden descontar del impuesto sobre la renta los gastos en programas de capacitación ocupacional en favor de sus trabajadores, hasta un máximo mensual del 1% de las remuneraciones pagadas al personal durante el período respectivo. Las OTIC tienen como finalidad administrar fondos de capacitación de organizaciones empresariales, los cuales se licitan anualmente. Los cursos de capacitación de la OTEC de Rancagua apuntan a cuatro objetivos: mujeres jefas de hogar, jóvenes, gestión municipal y administración de pequeñas empresas.

La Casa Municipal del Pequeño Empresario se creó a fines de 1992 en la Dirección de Desarrollo Comunitario, con el objetivo de coordinar diferentes programas de apoyo a la microempresa provenientes del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), de diversas ONG y de un programa de crédito. Desde 1998 está inserta en el Programa Rancagua Emprende y constituye un embrión del futuro Centro de Desarrollo Empresarial que se proyecta para atender a pequeños empresarios de Rancagua y de otras comunas contiguas. La Casa Municipal del Pequeño Empresario se orienta principalmente a la capacitación en gestión empresarial y en dar asesoramiento técnico y crediticio a los pequeños productores. La capacitación se realiza por medio de consultoras especializadas, las cuales desarrollan cursos de formalización de empresas, tributación y contabilidad, entre otros. Se trata básicamente de cursos subvencionados, salvo los dictados por el SERCOTEC, en que los empresarios deben pagar mediante los mecanismos de franquicia tributaria ya citados. Según datos de 1998, la Casa Municipal del Pequeño Empresario atendió ese año a 288 microempresarios, de los cuales el 72% era informal, cuyas consultas se refirieron principalmente a puesta en marcha y formalización de empresas, capacitación y acceso al crédito.

La Incubadora de Empresas de Rancagua tiene como objetivo principal la creación de empresas, a fin de generar nuevas fuentes de empleo productivo en la región. La entidad inició su funcionamiento en 1997 con el apoyo del municipio de Logroño (España). La Incubadora se ubica en un terreno entregado en comodato a la municipalidad por el Ministerio de Bienes Nacionales, y en enero del 2000 albergaba a 14 empresas manufactureras, que generaron 72 puestos de trabajo. Para darle un impulso mayor a la Incubadora de Empresas, se pretende integrar sus iniciativas con las de la Casa Municipal del Pequeño Empresario, a fin de

promocionar los productos de las empresas incubadas en el tejido productivo formal e informal de la comuna y del resto del territorio regional.

ii) Concesiones municipales y gestión inmobiliaria

Las concesiones realizadas en Rancagua desde 1993 hasta la fecha, tienen por finalidad construir infraestructura y mobiliario urbano sin costo para la municipalidad, y obtener además recursos para el desarrollo de proyectos de alto impacto social. Ello exigió elaborar un reglamento de concesiones, en que destaca su énfasis técnico, a fin de dotar de la necesaria transparencia al proceso de licitación de las obras. En el área de infraestructura, los proyectos se asocian a la construcción del terminal rodoviario, el paseo La Doñihuana y el complejo de Paletas. Entre las consecuencias favorables de la construcción del terminal rodoviario, destaca el mejoramiento de la articulación público-privada en el desarrollo de proyectos comunales. En el área de gestión inmobiliaria se han llevado a cabo varias iniciativas para mejorar la articulación y coordinación entre el sector inmobiliario y la municipalidad. En este sentido, destaca el convenio para instalar en Rancagua la cooperativa habitacional HABITACOOOP, a fin de activar proyectos inmobiliarios en el centro de la ciudad, a lo que se sumaron inversionistas locales, permitiendo un aumento sustantivo de los permisos de construcción. Otra de las consecuencias importantes en esta área ha sido la actualización del catastro de propiedades inmobiliarias.

iii) Comunicaciones

El área de comunicaciones ha sido un componente principal del programa Rancagua Emprende desde sus inicios en 1996, con el propósito de desarrollar la identidad e imagen corporativa de la municipalidad y de posicionar a la ciudad como un lugar atractivo y de interés para las inversiones. Esta estrategia comunicacional y de posicionamiento de la ciudad incluyó el diseño y realización de material promocional como videos y folletos, además de exposiciones en Rancagua y en Santiago. Dichas acciones, orientadas principalmente hacia los empresarios de la macrozona central de Santiago, promovían las ventajas de invertir en la ciudad, dadas su ubicación estratégica en la macroregión, comunicación rápida con Santiago, alta inversión en obras viales, oferta variada de terrenos industriales, medio ambiente limpio, seguridad ciudadana, mano de obra y red educativa calificadas, más vida familiar, red de servicios y cobertura social eficiente, y dotación de servicios de recreo y cultura. Entre los espacios de promoción económica de Rancagua Emprende destacan la difusión de las obras del municipio en los medios de comunicación, la realización del Salón Regional del Vino, la instalación de un sitio en Internet y del correo electrónico del programa con información de interés sobre la ciudad. Especial mención cabe hacer de la difusión y estudio del proyecto de corredor entre Argentina y Chile, por el paso de Las Leñas, que tiene una importante proyección para la provincia de Cachapoal.

4. Actores locales

Los servicios estatales más relevantes de la región son el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), la Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC) y la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Minería. Otras instituciones nacionales importantes en el área de fomento productivo son el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Secretaría Regional Ministerial de Economía. Igualmente, son importantes las instituciones ligadas a la actividad silvoagropecuaria, como el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Estas entidades no tienen una actuación plenamente coordinada en el territorio, al depender de un diseño sectorial y centralista, por lo que se hace obligado fortalecer su articulación institucional territorial, a fin de lograr una eficacia y eficiencia superiores.

Entre los actores educativos con presencia en la región se encuentran, entre otros, el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) y las sedes regionales de la Universidad Católica, la Universidad Técnica “Federico Santa María”, la Universidad de Chile y la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. A pesar de ello, los centros científicos y tecnológicos de Rancagua están poco integrados con el sistema productivo regional, lo que dificulta la difusión de la innovación tecnológica, al tiempo que las carreras ofrecidas por los centros de educación superior no se ajustan a las demandas del sistema productivo regional. Esta situación se agrava por la escasez de oferta de consultoría y asesoramiento técnico en la zona. Por su parte, los agentes privados presentan una escasa relación con los restantes actores territoriales, lo cual refleja, en cierta medida, la carencia de organizaciones empresariales representativas.

A pesar de la importancia de las funciones de animación, promoción y liderazgo desempeñadas por la instancia municipal, las posibilidades de articular la oferta territorial de instrumentos son relativamente bajas, aunque destacan los esfuerzos y contactos establecidos por la municipalidad con los actores privados y los restantes actores públicos, hecho que muestra los intentos de ésta por integrar y coordinar las actuaciones en su entorno territorial merced a la articulación de los diferentes actores. Finalmente, la articulación entre los sectores público y privado es reducida, aunque dentro del sector público hay mayor conexión o relaciones formales. Asimismo, no existe suficiente coordinación entre el sector público central y la municipalidad de Rancagua en lo referente a fomento productivo, lo que provoca duplicación de esfuerzos y recursos.

5. Resumen y Conclusiones

El programa Rancagua Emprende surgió como reacción ante los problemas económicos de la comuna, que se traducían en demandas y reclamaciones de la comunidad local. El programa nació de los diagnósticos económicos y sociales hechos

en la comuna, en los que destacaban los problemas de la pequeña producción y la necesidad de generar empleos productivos. De este modo, la municipalidad incorporó la dimensión del fomento productivo y el desarrollo económico local como ejes de su agenda de gestión, de forma bastante pionera en Chile.

Por medio de este programa, la municipalidad ha tratado de aprovechar algunos de los espacios abiertos por la descentralización a partir de la incorporación de capitales privados, mediante el mecanismo de las concesiones públicas y la utilización de instrumentos de fomento y agrupación empresarial como los Centros de Iniciativa Empresarial, que están apoyados por programas descentralizados de fomento estatal de la producción ejecutados en conjunto por la CORFO y el SERCOTEC. Sin embargo, es necesario incrementar la presencia de otros programas de fomento local a través de una coordinación institucional más eficiente de los instrumentos y servicios existentes. En definitiva, se exige un acercamiento de los distintos ámbitos, tanto del gobierno regional y las agencias del sector público, como de la municipalidad, de tal forma que con su actuar práctico y enfocado en los resultados, motiven la participación activa del sector privado en aras del desarrollo territorial y el fortalecimiento de la descentralización.

La principal finalidad de esta iniciativa ha sido la de coordinar las acciones relativas a la capacitación de recursos humanos, a través de la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL) y el Organismo Técnico Ejecutor Capacitador (OTEC), y también las acciones orientadas a la creación y fortalecimiento de microempresas y pequeñas empresas, mediante la Casa del Pequeño Empresario y la Incubadora de Empresas. A su vez, la iniciativa ha pretendido mejorar las condiciones del entorno territorial, mediante acciones que se vinculan a concesiones urbanas y gestión inmobiliaria. La iniciativa no ha incorporado la participación de otros actores locales distintos de la municipalidad, lo cual constituye una deficiencia. Sin embargo, en 1999 se creó la Corporación de Desarrollo Pro-O'Higgins, impulsada por las divisiones El Teniente y Talleres de la Corporación Nacional del Cobre de Chile de CODELCO y algunas de las empresas privadas más importantes de la zona, con la participación del gobierno regional y las municipalidades, orientada a impulsar la competitividad regional, lo cual permite ofrecer un escenario de colaboración futura.

A pesar del corto tiempo de funcionamiento, hay que señalar que se ha logrado infundir en la comunidad local una visión dinámica de la ciudad y, lo más importante, dar un sentido al trabajo de la municipalidad, incorporando en todo ello una imagen que expresa una decisión territorial emprendedora. Sin embargo, a pesar del empuje demostrado por los actores locales y la buena acogida privada del mensaje comunicacional, éste ha chocado contra una realidad objetiva, como es el hecho de que los precios de los terrenos industriales de Rancagua son tres veces más altos que los del sector sur y norte de Santiago. Esto obliga a considerar un conjunto más amplio de características competitivas dinámicas, basadas en la calidad y la diferenciación del entorno territorial de Rancagua frente a la competencia de los terrenos industriales de esas zonas de Santiago.

Hasta el momento, la iniciativa Rancagua Emprende aún es percibida por los actores relevantes de la comunidad local como un programa comunicacional que pretende generar discusión pública, situando a Rancagua dentro de las conversaciones de los líderes nacionales y de los potenciales inversionistas, pero sin un sustento claro de las fuerzas del mercado y las instituciones de los niveles central y regional del Estado. Así pues, la percepción de la iniciativa por parte de los actores territoriales es todavía débil, lo cual se asocia tanto a su escasa difusión como a las reducidas alianzas estratégicas que se han concretado. La iniciativa Rancagua Emprende presenta, sin embargo, fortalezas que facilitan su desarrollo, entre las cuales hay que citar la estrategia inicial de promoción de la ciudad, así como el inicio de alianzas estratégicas entre el gobierno municipal y parte del sector privado empresarial. Del mismo modo, la identificación de las potencialidades del territorio permite crear una actitud positiva en la promoción de la ciudad.

Como se ha señalado, en Rancagua se requieren esfuerzos importantes para mejorar la productividad, en especial de los microempresarios y pequeños empresarios, los cuales están poco conectados con el núcleo dinámico de exportación frutícola regional, mientras que éste muestra una escasa capacidad de irradiar suficiente progreso técnico y de generar empleo local. Por ello se requiere complementar las actuaciones centrales en apoyo a la exportación con una política de fomento productivo orientada hacia los pequeños productores en cada territorio. Esto exige una nueva forma de hacer política pública local, con una mayor discusión de todos los actores relevantes. De la misma manera, se debe estimular la realización de programas de inversión ambiental, tanto del agua como del aire. La atención al medio ambiente, unida a la mejora de las infraestructuras básicas, abren un potencial interesante para Rancagua, frente al aumento de las deseconomías de congestión en Santiago.

B. GENERACIÓN DE CONDICIONES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN RANQUIL¹⁵

1. Rasgos básicos territoriales y socioeconómicos de Ranquil

La comuna de Ranquil se encuentra en el sector seco interior de la provincia de Ñuble, al norte de la Región del Biobío, a 80 kilómetros de Concepción, la capital regional, y a 50 kilómetros de Chillán, la segunda ciudad en importancia de la región. Ranquil es una comuna rural de 300 kilómetros cuadrados, con una población de 6 500 habitantes y una densidad de 25.8 habitantes por kilómetro cuadrado. El centro urbano de la comuna es Ñipas, que concentra el 25% de la población del municipio. La población de Ranquil presenta características típicas del sector rural, con una tasa de crecimiento poblacional negativa (-1,3%) en el período 1982-1992, a causa de la

¹⁵ Resumen del documento de L. Cáceres y N. Figueroa (2000).

migración del campo a la ciudad, el envejecimiento de la población y su concentración en la cabecera urbana municipal.

El suelo constituye el principal recurso natural de Ranquil, observándose en él tres situaciones distintas, según se trate del uso forestal que corresponde a los cerros de mayor pendiente, los cuales presentan alto grado de erosión; los cultivos permanentes (viña y frutales) y la ganadería, que tienen lugar en las lomas suaves, con erosión leve a grave, y los suelos planos, aptos para el cultivo de cereales y hortalizas. El 90% del suelo de Ranquil se encuentra en las dos primeras categorías. Las principales fuentes de agua son las napas subterráneas y el río Itata para el agua superficial. La infraestructura es precaria. Los dos caminos de acceso son de tierra y se encuentran en mal estado, y lo mismo sucede con los caminos interiores de la comuna. Si bien la electrificación cubre más del 90% del territorio, el servicio de agua potable se concentra en el centro urbano y el servicio de alcantarillado es inexistente. En la comuna hay un consultorio general con servicio médico, tres postas rurales de asistencia primaria, ocho escuelas rurales con enseñanza básica, un internado y un liceo científico-humanista de formación secundaria, aunque no hay centros de estudios superiores.

Las características productivas de Ranquil y las comunas vecinas del secano interior son muy similares, destacándose la producción de uva para vino y la actividad forestal. Según el Censo Agropecuario de 1997, de un total de 774 unidades productivas, 12 son netamente forestales, mientras que el resto son agrícolas, con distintos grados de diversificación productiva y con alguna actividad forestal. En la producción de uva existen algunos encadenamientos productivos con plantas vitivinícolas de Quillón y Coelemu. El resto de la producción agrícola se orienta al mercado municipal o se vende a intermediarios, que la comercializan a su vez en los centros urbanos de la región. Los principales flujos de bienes y servicios se dan con las comunas de Coelemu y Chillán, donde los habitantes de Ranquil adquieren los insumos para la producción agrícola y contratan los correspondientes servicios financieros, de asistencia técnica y otros. El reparto de la tierra en la comuna es desigual, ya que el 20% de los productores de menor tamaño poseen menos del 1% de la tierra, mientras que el 20% de los productores más grandes controlan entre 60% y 90% de la tierra según el distrito de que se trate. El 94% de las explotaciones agropecuarias de la comuna tiene menos de 30 hectáreas, y ocupan sólo 28% de su superficie agropecuaria (4 665 hectáreas). La mayor parte de los productores son campesinos de subsistencia o infrasubsistencia. Sin embargo, algunos cuentan con tierra suficiente como para desarrollar actividades más rentables si se le pudiera incorporar inversión en riego y tecnología, dentro de un proceso de reconversión agrícola.

La mayor parte de la población en edad de trabajar está en el sector agropecuario, que emplea 68% de la población ocupada de 15 años y más, según el Censo de Población de 1992. La mayor parte de la mano de obra ocupada se encuentra en explotaciones agrícolas de menos de 50 hectáreas, fundamentalmente en el rango de entre 5 y 20 hectáreas, lo que muestra que la pequeña agricultura es

una de las principales fuentes de empleo e ingreso de la comuna, no obstante su condición precaria. Muchos de los ocupados en este sector son por cuenta propia. En general, se trata de agricultores con escasa o casi nula calificación. Según el Registro de Patentes Municipales de Ranquil, en la comuna hay 95 establecimientos empresariales no agrícolas, de los cuales 82 se dedican a la venta de alimentos, bebidas y productos agropecuarios, dos son talleres mecánicos y tres de artesanos, además de una actividad de extracción de árido y diversos establecimientos de servicios (peluquerías, juegos, centro de llamados y venta de gas). La transformación de productos en la comuna se da fundamentalmente en las viñas, para la producción de vino. El grado de desarrollo tecnológico de este sector responde a un mercado interno poco exigente que demanda un producto de bajo precio. La mayoría de los productores no han invertido en infraestructura y tecnología adecuadas para la producción de vino, utilizan técnicas antiguas y una materia prima proveniente de cepas tradicionales. Sin embargo, en la comuna hay una viña con tecnología de punta y cepas finas, que elabora vino para el mercado exterior, que se ha constituido en modelo para el resto de los productores.

2. El Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural en Ranquil

La experiencia llevada a cabo en la comuna de Ranquil es una iniciativa impulsada y financiada por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), en el marco del Proyecto de Fomento de la Microempresa realizado con el apoyo de la GTZ y la consultora Luso Consult. El FOSIS es una entidad gubernamental creada durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin, con el objetivo de contribuir a superar la pobreza mediante la ejecución de programas y proyectos sociales y productivos. Entre 1996 y 1998 el FOSIS llevó a cabo en tres comunas del secano interior de la provincia de Ñuble (Ranquil, Trehuaco y Coelemu) un programa de actividades de desarrollo organizativo y social a través de proyectos productivos de carácter asociativo, que permitieron la constitución de varios comités de productores locales. Este desarrollo organizativo de base preparó las condiciones para impulsar una iniciativa de desarrollo económico local, a fin de enfrentar las condiciones de pobreza del territorio. Tras ese proceso movilizador, el FOSIS licitó la ejecución del Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural, el cual fue adjudicado a la consultora Agraria Sur, institución con presencia en el territorio y experiencia en la realización de proyectos en el medio rural. El programa se propuso como objetivo general mejorar las condiciones de inserción económica y comercial de las microempresas rurales. Para ello, en 1998 se inició la elaboración de un diagnóstico participativo, para identificar las principales potencialidades y limitaciones del territorio, así como las demandas y necesidades del tejido productivo, a fin de diseñar una estrategia de desarrollo y crear condiciones que motivaran a los agentes locales a emprender un proceso de desarrollo. En ello fue muy importante la existencia de un Fondo Concursable de Proyectos para Microempresarios, como elemento motivador para la organización comunal de productores y para hacer aflorar diversas iniciativas emprendedoras locales.

Si bien esta etapa estuvo marcada por el análisis de gran cantidad de información secundaria (estadísticas, textos, diagnósticos), fue clave contar con la participación de los productores locales en el análisis y proyección de sus actividades económicas, iniciándose así la reflexión sobre el futuro de la comuna, de sus habitantes y de los medios para dar respuesta a sus demandas. De ese modo, se organizaron talleres participativos con el fin de identificar los principales circuitos económicos de la comuna; verificar las potencialidades y limitaciones de las microempresas rurales, así como las principales demandas del tejido empresarial; analizar la oferta de instrumentos de apoyo disponibles para las microempresas rurales; visualizar tales instrumentos como una oportunidad susceptible de mejora a partir de un cambio de lógica en su aplicación, desde una orientación hacia la oferta a una orientación hacia la demanda y, finalmente definir una cartera de proyectos posibles para el fomento productivo de la comuna, capacitando a los productores en el diseño de bosquejos de proyectos.

A partir del análisis participativo de la situación económica comunal, se identificaron las demandas del tejido productivo rural se visualizaron las oportunidades y potencialidades endógenas para el desarrollo, lo cual permitió además iniciar un acercamiento entre los agentes territoriales públicos y privados, en un proceso de reflexión sobre las capacidades del territorio y de las acciones a emprender para el desarrollo económico local. A partir de este ejercicio se concibió el Fondo Concursable de Proyectos para Microempresarios, orientado a financiar actividades que contribuyeran al mejoramiento de las unidades productivas en los ámbitos del desarrollo tecnológico, la comercialización y la asociatividad económica. El fondo alentó la movilización de los productores, los cuales debían postular y elaborar sus proyectos con el apoyo del equipo técnico del programa y de la municipalidad. El fondo organizó dos concursos de proyectos, en los 1998 y 1999, por 4 500 000 y 5 000 000 de pesos respectivamente. En el primer año, la dotación del fondo correspondió íntegramente al FOSIS, mientras que en 1999 los recursos fueron aportados por el FOSIS (3 000 000 de pesos) y la municipalidad de Ranquil (2 000 000). Los proyectos financiados permitieron montar un taller de mermeladas y conservas; construir centros de acopio para la comercialización de hortalizas; mejorar locales, bodegas y maquinarias para la producción de vino; adquirir maquinaria para un taller de soldaduras y estructuras metálicas, y habilitar laboratorios enológicos y de mejora del riego.

Durante el período de postulación, la municipalidad se vio desbordada por productores y organizaciones que solicitaban apoyo para la elaboración de sus proyectos. Este fue el primer paso para que la autoridad comunal observara el Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural como un interesante espacio movilizador de la base productiva local. En definitiva, el Fondo Concursable se convirtió en una iniciativa que mostró a los intereses privados y al sector público local la necesidad de impulsar el desarrollo económico de la comuna en forma complementaria y coordinada: por una parte, los actores privados debían mejorar sus unidades productivas; por otra, el gobierno municipal debía crear condiciones

para facilitar la identificación de la demanda creciente de la comunidad en el ámbito del fomento productivo local.

El Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural incorporó igualmente la creación de una institucionalidad local para impulsar el fomento productivo a escala comunal. El camino seguido en Ranquil fue el de trabajar con representantes de organizaciones, microempresarios y funcionarios municipales en la definición de una “visión” del desarrollo económico de la comuna, con desarrollo de la agricultura rentable y sostenible, a través de la creación y fortalecimiento de unidades económicas, así como la asociatividad y el empleo. Pilares de esta visión son la reconversión agrícola, el fomento de la viticultura como actividad económica principal, el desarrollo tecnológico, y el mejoramiento de los canales de comercialización y el de la articulación con los mercados. Definida la visión, se creó un Comité de Fomento Productivo Comunal, donde estaban representados los distintos agentes empresariales y productivos locales. En este proceso de movilización comunal, la autoridad municipal, que al inicio se había mantenido simplemente como observador, se comprometió definitivamente con la iniciativa, dando pleno apoyo al Comité de Fomento Productivo Comunal, y otorgando clara importancia al fomento productivo en la agenda municipal.

3. Actores, liderazgos y alianzas en la experiencia de Ranquil

En el Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural los principales actores son el FOSIS, la consultora Agraria Sur, la municipalidad, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Programa Servicio País. En 1998 se instaló en la Municipalidad el Programa de Asistencia Técnica para Localidades Pobres (PRODESAL) del INDAP, que aportó un ingeniero agrónomo y un técnico agrícola, quienes prestaron asesoramiento técnico a los programas del FOSIS a partir de una alianza entre ambas instituciones públicas. Este programa se administra de manera conjunta con el Departamento de Desarrollo Rural de la municipalidad. El Programa Servicio País se incorporó a la comuna ese mismo año, dentro de las actividades de la Fundación para la Superación de la Pobreza de Chile. Su objetivo es aportar jóvenes profesionales recién egresados de la universidad a los municipios de escasos recursos del país. En este caso, su trabajo se orientó principalmente a las áreas de fomento productivo y desarrollo social.

En la experiencia de Ranquil los liderazgos evolucionaron y se modificaron conforme ésta se fue desarrollando. Inicialmente, fue el equipo regional del FOSIS el que asumió el liderazgo, al proponer a la municipalidad y a los pequeños productores de la comuna hacer una experiencia piloto, con un enfoque de desarrollo económico local, para contribuir al crecimiento de la microempresa rural, lo que implica elevar la productividad, la competitividad y el empleo, resultados que deben traducirse en una mejora de la calidad de vida de la población local. En esa primera fase del proceso, además del papel de promotor de la experiencia, el FOSIS aportó los recursos financieros, diseñó los términos de referencia con otros

actores, y evaluó y adjudicó la propuesta. Tras la adjudicación de ésta, el liderazgo del proceso pasó a la consultora Agraria Sur, encargada de la ejecución del proyecto, quedando entonces el FOSIS en un papel de apoyo y supervisión del proceso. Por su parte, la municipalidad aumentó gradualmente su participación en las diferentes actividades del proyecto, intervención que se tradujo, entre otras cosas, en convocar a los productores rurales para los talleres de diagnóstico económico comunal, ofrecer servicios de asesoramiento para los programas PRODESAL y Servicio País, impulsar el Comité de Fomento Productivo Comunal y formular el plan municipal para el fomento productivo y el desarrollo económico local. Finalmente, con la creación del Comité de Fomento Productivo Comunal se traspasó gradualmente el liderazgo del proceso a esta organización y a la municipalidad.

La primera alianza en la iniciativa de desarrollo económico local de Ranquil se dio en torno a la propuesta del Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural. Esta alianza la integran el FOSIS, como organismo promotor y financiero; la municipalidad, que apoya y participa de la iniciativa; y la consultora Agraria Sur, que asume su ejecución. En esta primera fase los productores rurales adoptaron sólo un papel receptivo, reduciéndose su participación al planteamiento de sus demandas en forma individual. Posteriormente, los agentes económicos de la comuna se organizaron en el Comité de Fomento Productivo Comunal, integrado por productores y microempresarios. Esta composición no corresponde a su concepción original como instancia de cooperación público-privada, dadas las dificultades legales existentes en Chile para la participación del Sector Público como socio en este tipo de organizaciones, lo cual constituye una limitación importante para el impulso de instituciones mixtas, tan frecuentes en las mejores prácticas internacionales de desarrollo económico local. El objetivo general del comité es el de promover el desarrollo de la economía local, fortaleciendo las actividades productivas y apoyando proyectos innovativos de diversificación de la producción, con el fin de aumentar el empleo y los ingresos familiares en la comuna. Su principal gestión hasta la fecha ha sido negociar con la empresa Viña Concha y Toro para la comercialización de la uva de los pequeños productores de Ranquil.

Inicialmente, fue la municipalidad la que convocó a los productores para formar el comité, y a medida que éste fue consolidándose, se establecieron acuerdos de cooperación entre ambas instituciones a fin de trazar un plan de acción conjunto, cuyos contenidos fundamentales se refieren a organizar una Oficina Comunal de Fomento Productivo, actualizar el catastro de fuentes de financiamiento, promover la formación agrícola en el liceo de Ranquil, organizar una feria campesina en Ñipás, promover a la comuna, ejecutar un programa de riego comunal, reforestar los suelos degradados, instalar un vivero de cepas finas y poner en marcha un proyecto de prestación de servicios de maquinaria agrícola comunal. La alianza entre las instituciones públicas es la menos desarrollada en la experiencia de Ranquil, a causa de la baja presencia del sector público central en el ámbito del

fomento productivo comunal y la concentración de los esfuerzos de la municipalidad en el fortalecimiento del Comité de Fomento Productivo Comunal.

4. El FOSIS y la descentralización territorial de los instrumentos de fomento

Uno de los principales avances en el proceso de descentralización en Chile viene dado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establece como una función de las administraciones locales la elaboración de los planes de desarrollo comunal, los cuales deben considerar todos los ámbitos relacionados con el desarrollo de la comuna (desarrollo económico, desarrollo social, ordenamiento territorial, seguridad ciudadana, servicios públicos y medio ambiente). Esto implica que, a partir de las propias comunas, se debe planificar el desarrollo local y ejecutar las acciones en virtud de las necesidades y problemas que se detectan, entendiendo que cada territorio presenta especificidades propias, lo que hace imposible generalizar mediante políticas centralizadas. Esto requiere abrir espacios de cooperación entre los distintos agentes de desarrollo, públicos y privados, con la participación de la comunidad organizada, a fin de programar acciones de desarrollo local apropiadas.

El FOSIS, mediante el Proyecto de Fomento de la Microempresa FOSIS/GTZ-Luso Consult, ha promovido en estos años diversas iniciativas de desarrollo local en varias regiones del país, entre las cuales está la de Ranquil. De este modo, el FOSIS ha comprendido que su misión última de combatir la pobreza no puede cumplirse exclusivamente de forma asistencial y debe incorporar un enfoque de desarrollo económico local. Este hecho, unido a la descentralización efectiva de sus equipos en las diversas regiones, lo ha situado en la práctica como una institución promotora del fomento productivo de las microempresas, estableciendo puentes con otras entidades específicas que tienen el fomento empresarial como función, pero que tratan de atender a ello desde una perspectiva sectorial, logrando menores resultados. Por otra parte, el instrumental de fomento productivo y empresarial de la CORFO muestra un importante sesgo hacia empresas “viables” y con capacidad de exportación, es decir, que precisan menos apoyo que la gran mayoría de las microempresas y pequeñas empresas locales, las cuales siguen siendo consideradas desde un enfoque sectorial y asistencial o como “no viables”. La génesis última de la experiencia de Ranquil se encuentra, pues, en el proceso de desconcentración institucional propugnado por el FOSIS, dando protagonismo a sus equipos territoriales y abordando la tarea de formarlos como agentes de desarrollo local. Como se dijo, la oficina central del FOSIS propuso los lineamientos generales para el proceso de innovación, los cuales fueron trabajados previamente con las regiones, asignando y traspasando posteriormente los fondos. Las oficinas regionales del FOSIS asumieron la responsabilidad del proceso, desde la generación de ideas para la innovación hasta la ejecución de las propuestas. Estos elementos muestran que las experiencias innovadoras promovidas y financiadas por el FOSIS representan un importante aporte a los procesos de descentralización y desconcentración de la institución y del país. Lamentablemente, los recursos de que dispone el FOSIS no tienen la envergadura de los que mueven las instituciones de fomento empresarial

específicas, lo cual limita considerablemente la incidencia global de sus actuaciones, pese a su correcta dirección y planteamiento en cuanto a apoyar el desarrollo económico local.

5. Conclusiones

La experiencia de Ranquil ha permitido crear condiciones para poner en marcha una iniciativa de desarrollo económico, a partir de una institucionalidad local representativa y de una municipalidad que asumió como tarea primordial el fomento productivo. Los factores de mayor relevancia en la experiencia de Ranquil son la generación de un ambiente local de participación y de dinamismo organizativo social en la comuna, que avanzó hasta la elaboración de una visión común de desarrollo; la creación del contexto institucional de cooperación local para el fomento productivo entre el Comité de Fomento Productivo Comunal y la municipalidad; y el mayor conocimiento del territorio y la capacidad de formulación de proyectos de desarrollo empresarial. El Fondo Concursable de Proyectos para Microempresarios fue un elemento importante para el éxito de la experiencia, ya que movilizó a los empresarios locales para la presentación de sus proyectos. El fondo muestra la importancia que reviste el que los microproyectos y las inversiones productivas de ámbito local estén diseñados de acuerdo con una visión de desarrollo compartida territorialmente.

La situación de la viticultura en el territorio ha conocido una mejora considerable. Si bien siempre ha constituido una fuente de ingresos para los productores, hoy en día tiene un mercado creciente, con potencialidades asociadas a la incorporación de cepas finas. Esto constituye una oportunidad para los agricultores, que ven claramente ahora la posibilidad de aumentar sus ingresos invirtiendo en innovaciones en cepas, riego y tecnología, para lo cual la gestión asociada con la municipalidad ha resultado fundamental. Prueba de ello es la adquisición reciente por parte del Departamento de Desarrollo Rural Municipal de plantas de cepas finas para los agricultores, merced a un convenio con la Fundación Chile.

Entre los factores de riesgo de esta iniciativa cabe citar los relacionados con la permanencia del enfoque favorable al fomento productivo por parte del gobierno municipal, los posibles impactos ambientales negativos por la anunciada construcción de una planta de celulosa en la zona, la falta de coordinación entre las instituciones públicas, y la carencia de financiamiento de mediano y largo plazo para sustentar los proyectos actuales y futuros. En este contexto, en la comuna se han abordado algunas iniciativas para enfrentar los desafíos que se plantean al desarrollo económico local de Ranquil, las cuales se citan a continuación.

- Ampliar los contactos con las grandes empresas vinculadas a la comuna, a fin de potenciar los encadenamientos productivos de los pequeños productores locales con dichas empresas.

- Instalar una Oficina de Fomento Productivo Comunal con el objetivo de centralizar las acciones de fomento productivo local y disponer de servicios estratégicos para las unidades productivas de forma permanente.
- Fortalecer el Departamento de Desarrollo Rural de la Municipalidad.
- Continuar con la iniciativa del Fondo Concursable de Proyectos para Microempresas como instrumento de fomento municipal.
- Buscar fuentes de financiamiento para los emprendimientos productivos innovadores, mediante créditos flexibles que les permitan iniciar o fortalecer sus actividades económicas.
- Mejorar la oferta local de formación de recursos humanos según las necesidades de innovación existentes en las actividades productivas de la comuna.
- Fomentar la vinculación con otros municipios del secano interior. Ranquil presenta características similares a otras comunas del secano interior, en las que las actividades económicas están vinculadas principalmente a la producción de uva para vino, la agricultura tradicional y el sector forestal. Esta similitud puede favorecer la coordinación intermunicipal para crear economías de escala en los procesos productivos y en los servicios de fomento de la actividad productiva, para introducir mayor cooperación empresarial y competencia territorial, y abrir además espacios para la planificación del desarrollo económico del secano interior y la generación de nuevas formas de vinculación y coordinación de la institucionalidad local.

En definitiva, de la experiencia de Ranquil se extraen varias lecciones, que pueden constituirse en propuestas para impulsar procesos de desarrollo económico local.

- *Información económica sobre el territorio y participación de los actores locales.* La información económica sobre la comuna Ranquil, considerando los circuitos económicos, el potencial del territorio, los encadenamientos productivos, la identificación de ejes estratégicos y agentes claves para su desarrollo, con objeto de establecer definiciones estratégicas y planes para el desarrollo económico comunal, mejoró considerablemente por la participación de los actores locales, la municipalidad, los productores y los microempresarios. La opción de comprometerlos desde las primeras acciones del proyecto destinadas a generar información, es uno de los factores que explica que la municipalidad y los empresarios locales hayan hecho suyo el proceso.
- *Los actores y sus roles en el origen de las experiencias.* El FOSIS y la consultora Agraria Sur han desempeñado un papel fundamental en el proceso,

especialmente en las etapas iniciales, debido al tipo de liderazgo ejercido por ambas instituciones, lo cual facilitó la generación y el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales, municipalidad y productores, para que éstos asumieran la conducción del proceso de desarrollo económico iniciado con el Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural.

- *Nuevas formas organizativas e institucionalidad para el desarrollo económico local.* En los procesos organizativos generados en Ranquil, como parte del traspaso de la conducción a la municipalidad y los productores locales, se abrieron nuevos espacios que fortalecieron la gestión municipal, la cooperación empresarial y la articulación público-privada. En este sentido, resulta indispensable mejorar las estructuras de los municipios para desempeñar las tareas de coordinación de la intervención pública en los territorios, para el fomento de la actividad empresarial y el impulso de nuevos emprendimientos. Los departamentos de desarrollo rural, las oficinas municipales de información laboral y los encargados del fomento productivo constituyen instancias municipales sobre las cuales se puede desarrollar y potenciar la organización de las municipalidades para el desarrollo económico local.
- *La cooperación público-privada.* El diálogo y el trabajo conjunto de la municipalidad y de las instituciones públicas con el sector privado crean nuevos espacios para el desarrollo comunal, en los cuales deberían operar instituciones formales, especialmente concebidas para el fomento productivo y el desarrollo económico local, con recursos aportados por el sector público y el privado, para cuya creación sería necesario hacer los cambios jurídicos pertinentes.
- *La necesidad de articular las diferentes instituciones públicas.* La creciente participación de los gobiernos municipales en iniciativas de fomento productivo y desarrollo económico local plantea la necesidad de abrir espacios de diálogo y articulación con las instituciones públicas centrales de fomento, así como con los programas e instrumentos existentes en Chile. Es necesario crear o consolidar espacios de trabajo conjunto, liderados por la municipalidad, estableciendo acciones que permitan avanzar desde los acuerdos básicos a las medidas de descentralización efectiva. Entre éstas se pueden señalar la coordinación de las inversiones públicas y su adecuación a las visiones estratégicas de desarrollo de las comunas, la flexibilización de los instrumentos de fomento y la planificación presupuestaria interinstitucional.
- *Plataforma de servicios locales para el fomento de la microempresa y la pequeña empresa.* Para lograr procesos sostenibles de desarrollo económico se requiere establecer plataformas de servicios permanentes de fomento para la microempresa y la pequeña empresa, de ámbito comunal o

intercomunal, radicadas en los municipios o en instituciones público-privadas con una participación significativa de las municipalidades. En esta plataforma de servicios deben incluirse las áreas de diseño, innovación, desarrollo tecnológico, sistemas de crédito para la microempresa, información de mercados, cooperación empresarial y diversificación productiva, entre otros.

- *Los eslabonamientos productivos desde la microempresa.* Los productores de Ranquil lograron crear eslabonamientos productivos con la empresa Viña Concha y Toro para comercializar su producción de uva y recibir asistencia técnica para mejorar la productividad de sus viñas. Este hecho muestra que es posible antablar negociaciones para fortalecer las relaciones económicas de la microempresa con la gran empresa, más allá de las meras relaciones de subcontratación.
- *Las experiencias de desarrollo económico local agregan valor a la inversión pública.* En la experiencia de Ranquil la inversión previa del FOSIS había creado condiciones para que los productores se organizaran, merced a la constitución de comités de productores en diferentes localidades de la comuna. En este sentido, las propuestas integrales de desarrollo dirigidas al conjunto de la base productiva del territorio otorgan trascendencia a la inversión previa de las instituciones públicas y le agregan valor, al integrarla en ámbitos de acción de carácter comunal.
- *Los procesos locales y la vinculación con los actores regionales.* Una de las acciones importantes a impulsar en las experiencias incipientes de desarrollo económico como la de Ranquil y otras existentes en el país, es la vinculación con los actores públicos y privados regionales, en particular con los gobiernos regionales, con sus unidades de fomento productivo y con las secretarías regionales ministeriales que más intervienen en el desarrollo local, a fin de intercambiar experiencias, establecer acuerdos de trabajo, buscar apoyos e incorporar en las estrategias regionales de desarrollo las iniciativas locales de desarrollo económico. Con el sector privado es posible establecer acuerdos de cooperación en procesos que supongan eslabonamientos productivos con las empresas regionales de mayor tamaño, y también es posible concertar acuerdos con las universidades en lo concerniente a investigación y desarrollo tecnológico.

C. CONCERTACIÓN DE ACTORES TERRITORIALES PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO. PROVINCIA DE EL LOA, ANTOFAGASTA¹⁶

1. Rasgos básicos territoriales y socioeconómicos de la provincia de El Loa

La provincia de El Loa se encuentra en la Región de Antofagasta, en el norte de Chile, a 1 360 kilómetros de Santiago. La Región de Antofagasta tiene tres provincias, de las cuales la de El Loa se ubica al este, en la parte andina, acogiendo a casi toda la población rural de la región, mientras las otras dos provincias viven esencialmente de la minería, la pesca, la actividad portuaria, el comercio y los servicios. La capital provincial, Calama, está a 213 kilómetros de Antofagasta, la capital de la región (véase el cuadro VI.4).

Cuadro VI.4
POBLACIÓN DE LA REGIÓN DE ANTOFAGASTA

Provincia	Población	Capital
Antofagasta	228 408	Antofagasta
El Loa	125 079	Calama
Tocopilla	38 645	Tocopilla

Fuente: CEPAL, sobre la base de Censo de Población 1992.

La provincia de El Loa llega hasta la frontera con Argentina y Bolivia y tiene una altitud que va desde 2 250 hasta 4 000 metros sobre el nivel del mar en los pasos fronterizos. El territorio está dominado por el desierto, con pequeños oasis donde se asientan las diferentes comunidades, las cuales dependen fuertemente del agua de los deshielos de la cordillera. La ciudad de Calama funciona básicamente como dormitorio de la población minera, en especial de la mina Chuquicamata. La ciudad se ubica en la cuenca del río Loa, en un oasis, el más extenso de la provincia. La municipalidad se creó en 1888. En 1911 se inició la instalación de la mina Chuquicamata, y en 1951 se desviaron las aguas del río Loa para utilizarlas en la mina. Desde períodos prehispánicos hubo en esta zona pequeños poblados, donde se practicó una agricultura basada en el cultivo de las laderas de los estrechos valles y las planicies altas de los Andes. En estos mismos lugares se asientan hoy comunidades indígenas herederas de dicha cultura, que compiten con la gran minería por el uso del agua. Este recurso, además de ser escaso, es de baja calidad, debido a la influencia de los suelos de origen volcánico y la contaminación producida por la actividad minera. La canalización del agua que llevan a cabo las empresas mineras provoca conflictos con las comunidades locales, situación que históricamente ha suscitado un distanciamiento entre ambas culturas.

¹⁶ Resumen del documento de Jorge Salinas (2000b).

San Pedro de Atacama es una ciudad importante de la provincia, situada sobre un oasis a 2 438 metros de altura, con una población regular cercana a 1 000 personas, que aumenta durante el año por la afluencia de turistas. El Salar de Atacama es el mayor de Chile, y fue el más poblado en tiempos prehispánicos, llegando a ser el centro administrativo de la región durante la colonia. Hoy día es un importante centro turístico, ubicándose en sus alrededores fortalezas prehispánicas en el desierto, volcanes y paisajes lunares.

Las principales actividades productivas de la Región de Atacama son la minería y la pesca, las cuales se orientan hacia los mercados de exportación. El perfil productivo regional lo forman la minería, que representa el 62.5% del PIB regional, la pesca industrial, las manufacturas, la construcción y los servicios. La agricultura se lleva a cabo en las pequeñas comunidades indígenas, alrededor de las fuentes de agua dispersas en el desierto.

Los agricultores apenas representan 5% de la población de la región, y no han recibido gran atención de las políticas públicas, que han dado a la gran minería el papel sobresaliente y casi exclusivo. Las difíciles condiciones del medio natural reducen las posibilidades productivas, lo que contribuye a una economía local frágil y poco eficiente, cuyo resultado es la situación de pobreza rural. La influencia del turismo es reducida y no logra alterar las condiciones de vida de estas comunidades, poco estimuladas para incorporarse al turismo. El 82.6% de las unidades productivas son microempresas y el 15% son pequeñas empresas (97.6% en total), las cuales no tienen acceso a información sobre tecnologías y mercados, y tienen dificultades para obtener crédito y comercializar sus productos, resultando de todo ello un elevado grado de informalidad y bajo nivel de innovación. Quizás algo que puede diferenciar a la población de la provincia de otras es el hecho de que las propias condiciones del desierto les han enseñado a valorar el agua y a cuidar el medio ambiente.

2. La iniciativa de desarrollo económico local de El Loa

La iniciativa de desarrollo económico local de El Loa se basa en una alianza entre el gobierno regional y la división minera Chuquicamata de la Corporación del Cobre de Chile (CODELCO), con la finalidad de superar la tensión existente alrededor del uso del agua y llevar a cabo un trabajo conjunto para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores rurales que comparten el mismo territorio con la empresa minera. La iniciativa constituye un emprendimiento local, surgido del gobierno regional, a favor del desarrollo de la población rural de la provincia de El Loa, la cual se encuentra entre los núcleos de pobreza dura del país. Gracias a esta iniciativa, el gobierno regional ha suscrito desde 1995 dos convenios con los representantes de CODELCO, para trabajar conjuntamente en la mejora del uso del agua, de acuerdo con las condiciones productivas y sociales de la población de las comunidades afectadas por la canalización del recurso para la actividad minera. Conviene tener presente que CODELCO es una de las entidades empresariales más importantes del país, constituida como una

corporación de empresas del Estado, donde cada mina funciona como una división de la corporación.

El primer convenio con CODELCO (1995-1998) formó parte de las iniciativas desplegadas por el gobierno regional para atraer la colaboración de las instituciones públicas y privadas hacia el progreso de la zona. Este primer convenio, firmado con la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), permitió instalar en el municipio de Calama un programa para el desarrollo de las comunidades indígenas. Para ello, el gobierno regional y la empresa minera establecieron un Programa Agrícola, a fin de apoyar la actividad agropecuaria de la provincia de El Loa. Este programa actúa en las comunas de Calama y San Pedro de Atacama, abarcando a 1 100 familias de productores agrícolas, con explotaciones individuales en pequeños terrenos de laderas (de menos de media hectárea) y en el altiplano. La producción se concentra en rubros como cebada, maíz, hortalizas, frutales e incluso flores, poniéndose especial atención en la introducción de nuevas tecnologías para el manejo del agua y la mejora de los cultivos. Como resultado del Programa Agrícola, se ha logrado una mejora en el uso del agua, un incremento de la producción y la productividad y ha aumentado el interés por cultivar nuevas variedades, lo que ha permitido elevar los ingresos campesinos.

El segundo convenio se orientó a consolidar y ampliar la experiencia productiva, mejorando su enfoque e introduciendo nuevos componentes para el desarrollo de los sistemas productivos locales, con el fin de incrementar la competitividad de los productos. Conforme al convenio, CODELCO hizo un aporte financiero de 250 000 dólares, destinados a intensificar la introducción de nuevos cultivos y de tecnologías más avanzadas en el manejo del agua. También hay que destacar la inclusión de las actividades pecuarias en el Programa Agrícola y la preocupación por comercializar las producciones más destacadas. De esta forma se incorporaron nuevos procesos productivos, como el manejo estabulado del ganado caprino y la producción de queso de cabra. Para hacer más complejo y más diversificado el sistema productivo local y, sobre todo, para capacitar a los campesinos en las técnicas de gestión y de comercialización, se buscó la colaboración de otros actores territoriales, como las universidades de la macrorregión norte de Chile, las cuales comenzaron a proponer soluciones para lograr la sostenibilidad económica de las propuestas productivas, como es el caso de la producción de queso de cabra, en que se exploraron los canales de venta y las estrategias de abastecimiento dentro y fuera de la región. La participación de estos centros universitarios de investigación y extensión es un hecho especialmente destacado, ya que asegura la existencia de una oferta territorial de información y conocimientos.

3. Actores destacados y concertación de alianzas público-privadas

Sin duda, quienes han hecho posible el surgimiento de esta iniciativa son los actores públicos de la región y la provincia, los cuales han ejercido un liderazgo importante en

ello, liderazgo que se levanta sobre la base del conocimiento de la problemática territorial y el acercamiento a la empresa minera con una estrategia de sensibilización y negociación para plantear el proyecto. Junto con ello hay que señalar la presencia de profesionales jóvenes, que a su compromiso e identificación con la región, sumaron su experiencia como jefes de servicios regionales o su trabajo en las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) para impulsar la iniciativa. Igualmente, para la gestión del Programa Agrícola ha sido decisivo el trabajo encaminado a incitar la participación de la ciudadanía, así como el destinado a identificar nuevas demandas de apoyo y coordinación institucional. Otro hecho en favor de la iniciativa es la elaboración de propuestas de desarrollo para la región, como la estrategia agropecuaria o la de atención a los pueblos indígenas, lo cual crea condiciones favorables para buscar fórmulas asociativas de trabajo institucional y empuja al gobierno regional a encontrar soluciones para la tensión que históricamente se ha dado entre los productores rurales y la actividad minera en torno a la utilización del agua. En resumen, a la coyuntura actual de mayor sensibilización hacia todo lo relacionado con los recursos ambientales (entre ellos la utilización del agua), y al protagonismo y compromiso de las autoridades políticas y técnicas del gobierno regional, junto con el compromiso del gobierno provincial y la municipalidad, se ha sumado la existencia de una joven tecnocracia pública que ha sabido reaccionar positivamente e ir al encuentro de la empresa minera, haciendo que la coordinación institucional siempre reclamada adquiriese contenidos reales surgidos de demandas territorializadas.

En segundo lugar, hay que señalar la importancia de la participación de la División Minera Chuquicamata (CODELCO) en la iniciativa de desarrollo económico local. De manera implícita, ambos actores (gobierno regional y CODELCO) fueron capaces de poner conjuntamente la cuestión del agua en la agenda pública de la región, colaboración que fue esencial para conciliar el bienestar público y el interés privado. Igualmente, las universidades de la macrorregión norte de Chile colaboran no solo en los programas de capacitación y extensión, sino también en las investigaciones relativas a la sostenibilidad económica de las propuestas productivas. En esa misma marcha los acuerdos de los servicios públicos regionales con algunas ONG, a fin de ampliar la oferta de información y asesoramiento técnico para el sistema productivo local. Los conocimientos que se están produciendo y los vínculos con las universidades de las regiones vecinas abren puertas para sistematizar las experiencias productivas del Programa Agrícola. Todo esto forma la base para la construcción de modelos de gestión para los sistemas productivos del norte chileno. Finalmente, también tienen participación en esto las comunidades rurales, pero aún con una actitud pasiva, sin que haya madurado en ellas la conciencia de que son parte activa de la iniciativa de desarrollo económico local.

Con respecto a la consolidación de alianzas, se puede decir que al acercamiento entre el gobierno regional y la empresa minera contribuye la creciente conciencia mundial de los movimientos ambientalistas, lo cual ayuda a crear un clima favorable para las denuncias contra la contaminación y el deterioro del medio ambiente. La cuestión ambiental fue llevada a la mesa de negociación sin que se

hiciera explícito el principio de que quien contamina paga, aunque en los convenios se deja ver la idea de mitigar los efectos del daño. Otro aspecto que merece destacarse de esta alianza es que el gobierno regional fue capaz de llevar adelante el proceso de negociación con la empresa minera. El ámbito municipal tiene menor impacto desde el punto de vista de una empresa de las dimensiones de CODELCO, a causa del escaso reconocimiento que ha merecido la función pública local y las reducidas posibilidades del gobierno municipal para conducir un proceso que obliga a coordinar el trabajo de diferentes servicios públicos.

La concertación de la alianza permite ver un importante esfuerzo de gestión de parte del gobierno regional, tanto en lo referente a plantear propuestas como a formalizarlas. Ello se aprecia igualmente en el establecimiento de otros convenios encaminados a atraer cooperación a la región y dar forma a nuevos arreglos institucionales. Sin embargo, la alianza también muestra vacíos, como el no haber logrado despertar un mayor compromiso en los municipios pertinentes. Por otra parte, la responsabilidad del Programa Agrícola corresponde a la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, lo cual limita la posibilidad de institucionalizar el programa en la estructura provincial y regional. Finalmente, la alianza adquiere singular valor al mostrar cómo se puede contribuir al proceso descentralizador del país. El hecho de que se hayan valorizado las competencias del gobierno regional y se haya desplegado el papel promotor del Estado en el fomento productivo territorial, alentando la concertación entre diversos actores como uno de los instrumentos para gestionar las capacidades locales, constituye uno de los grandes logros de la alianza. El elevado número de organizaciones involucradas en el Programa Agrícola, que cubre una parte importante de las instituciones que tienen presencia en la región y la provincia, da idea del interés que despertó la alianza.

4. Desafíos que surgen de la evolución de la iniciativa de desarrollo local

Para potenciar su desarrollo, el Programa Agrícola requiere ampliar sus vínculos alrededor de los proyectos que impulsa, desarrollar aún más los convenios firmados y tratar de promover la construcción de una institucionalidad permanente para el fomento productivo local. Parte del desafío consiste en mejorar la gestión y coordinación institucional, atrayendo también a nuevos actores que promuevan la iniciativa y construyan escenarios para facilitar la articulación del programa con el gobierno municipal y las entidades de cooperación. Es preciso que el programa madure su propia visión y estrategia para el desarrollo territorial, destacando sus aportes al establecimiento de una política de fomento productivo regional, a la promoción de la innovación y a la revalorización de la actividad agropecuaria. De especial atención debe ser el esfuerzo por dejar atrás la visión del proyecto como una acción coyuntural, para destacar el carácter más permanente del proceso iniciado. Esto implica imaginar estrategias para sumar otros aportes a los esfuerzos de la alianza entre el gobierno regional y la empresa minera, esto es, aportes profesionales, técnicos, financieros y materiales que complementen las acciones del convenio. También es necesario hacer un esfuerzo especial por captar las señales subjetivas de la población,

canalizarlas y articularlas con la gestión municipal. Se trata de aprovechar el hecho de que hoy los dirigentes, además de valorar el programa como un elemento importante para legitimar sus actividades y cualquier autoridad que tengan, descubren otras tareas alrededor de los logros del mismo. En este sentido, también es importante ampliar y mejorar la capacidad de interlocución de las comunidades, favoreciendo la toma de decisiones internas y ampliando la cohesión de la organización comunitaria. Otra tarea es la formación de actores territoriales que impulsen una dinámica local. En esto el Programa Agrícola tiene un largo camino recorrido, ya que ha estado colaborando en la construcción de una noción económica del territorio, al dotar a los productores de la idea de que las comunidades forman entre sí una especie de red económica continua.

Otro desafío es la construcción de una institucionalidad territorial para impulsar de forma permanente el desarrollo económico local. En este sentido, si bien son los actores privados los encargados de desempeñar las actividades productivas, le corresponde al aparato gubernamental, como una de las tareas del Estado, asumir su promoción, máxime cuando se trata de unidades productivas de pequeña dimensión y sin una oferta territorial de factores y servicios estratégicos que les permitan ser eficientes y competitivas. Para esto el Estado tendrá que contribuir a desarrollar, a partir de una reflexión periódica sobre su propio proceso, estrategias que amplíen la colaboración entre las municipalidades y el gobierno regional, y estimulen las alianzas con los productores organizados, la empresa minera y el resto de la sociedad local. Desarrollar una articulación horizontal de las capacidades institucionales y otra vertical para mejorar la gestión de las políticas públicas, es parte de esta construcción territorial que se debe plantear en los diferentes niveles de la administración pública.

Además de la creación de un entorno material favorable a la introducción de innovaciones, se requiere también la creación de un clima de confianza para la respuesta favorable de los actores locales. Esto implica iniciar un proceso que permita que los principales actores locales (en este caso, la comunidad indígena de la provincia de El Loa) se identifiquen con una imagen colectiva territorial, a fin de estimular la formación de alianzas en su campo de trabajo, buscando multiplicar los compromisos e imponiendo nuevos estilos de gestión institucional que contribuyan a dotar de mayor cohesión al trabajo institucional.

5. Descentralización e instrumentos

Desde comienzos de los años noventa, el país se halla inmerso en un proceso de reformas institucionales orientadas a modernizar el Estado y fortalecer la democracia. La descentralización es parte de este proceso y se vincula a la necesidad de ampliar los márgenes de libertad de los ciudadanos, impulsando su participación en la toma de decisiones relativas a su bienestar y calidad de vida, para lo cual es preciso reconocer las diversas realidades locales y regionales. Como consecuencia de ello, se ha otorgado a los gobiernos regionales funciones, competencias y atribuciones para impulsar la gestión descentralizada de las políticas públicas. Igualmente, la Ley de

Municipalidades ha incorporado modificaciones que entregan nuevas funciones a las municipalidades en el fomento productivo y el asociativismo municipal. Del mismo modo, el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo ha destacado la importancia de que las regiones adecuen la política nacional a las especificidades del territorio, reconociendo como ejes de la acción regional la atracción de inversiones, el aumento de la capacidad de fomento productivo, el desarrollo de la institucionalidad productiva regional y la mejora de la gestión pública. En Chile hay además numerosos instrumentos de fomento productivo relacionados con los diferentes servicios públicos, los cuales se concentran fundamentalmente en la CORFO, el INDAP y el SERCOTEC. De otro lado, está el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que además de constituir el instrumento más importante para la asignación de la inversión pública regional, opera también con una provisión para inversiones de fomento productivo. Estas entidades definen en su conjunto los diversos campos, funciones, competencias, atribuciones, procedimientos administrativos y modalidades de uso de los recursos públicos, configurando una compleja forma de ordenar la institucionalidad pública en los territorios, en los cuales sigue predominando, sin embargo, la visión sectorial sobre el enfoque territorial.

A pesar de estas posibilidades abiertas por el proceso de descentralización, los marcos normativos no favorecen suficientemente la labor propiamente territorial, ya que un conglomerado complejo de instrumentos no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial. De hecho, la política regional de desarrollo productivo reconoce muy poco la importancia de intervenir desde el sector público en favor de este tipo de iniciativas, dado que su enfoque sobre la productividad y competitividad queda reducido a las actividades que deben realizar o demandar las empresas privadas, sin incorporar en ello todo lo concerniente a la competitividad sistémica territorial y la actuación proactiva de los gobiernos locales. Esta limitación se une a una percepción básicamente asistencial de las iniciativas de las microempresas y pequeñas empresas, las cuales no son objeto de atención prioritaria por parte de la política económica nacional, a pesar de su importancia en el empleo y el ingreso. En este mismo sentido, la dificultad para que el FNDR pueda destinar recursos para la creación de los diferentes entornos territoriales favorables a las actividades productivas limita también la posibilidad de complementar las inversiones que se realizan alrededor de las acciones del Programa Agrícola, que depende de las aportaciones de la empresa minera para la inyección de recursos nuevos. Otro aspecto que explica la falta de flexibilidad y la reducida utilidad de los instrumentos de fomento existentes tiene que ver con el hecho de que, al decidir qué actividad económica apoyarán, se guíen principalmente por los criterios tradicionales de rentabilidad, lo cual deja a fuera a muchas unidades productivas –como las de los productores agrícolas de la provincia de El Loa– que no reúnen los requisitos pertinentes, ya sea por la falta de avales bancarios, reducido volumen de venta anual, o situación de informalidad. Finalmente, el débil compromiso de los municipios con la iniciativa no sólo refleja su escasa capacidad negociadora, sino también la leve articulación entre el gobierno regional y los gobiernos municipales, así como la reducida percepción de estos

últimos sobre el papel de la gestión pública en el desarrollo económico local. Todo ello evidencia la falta de una cultura política con identidad regional y con madurez suficiente para acordar soluciones estratégicas territoriales por encima de los protagonismos personales y las diferencias políticas partidarias.

6. Conclusiones

Teniendo en cuenta que el proceso descentralizador no ha avanzado aún en Chile con rapidez ni se ha profundizado suficientemente, no es extraño encontrar en las regiones una débil institucionalidad territorial. La alianza de actores territoriales en la provincia de El Loa permite, a la luz de la experiencia acumulada en estos cinco años, identificar algunos factores importantes que pueden impulsar esa institucionalidad. Entre ellos se encuentran la actitud de los actores para suscitar un clima de confianza, diálogo y colaboración, a fin de crear condiciones favorables en el entorno institucional de la iniciativa de desarrollo local. Entre los aspectos positivos hay que citar la postura que han mostrado los representantes de la División Minera Chuquicamata (CODELCO) en favor de la viabilidad de la iniciativa, así como su mejor comprensión de las ventajas que encierra la colaboración con la población afectada para reducir la contaminación del agua. En la misma dirección puede señalarse la respuesta favorable de los actores públicos y privados locales, quienes desde sus propias perspectivas respaldan la iniciativa, aunque difieran sobre su importancia. Las dudas sobre el compromiso real de la empresa minera y lo adecuado de su aporte con respecto a la contaminación del agua, constituyen la otra cara de la medalla. Esto no sólo pone en tela de juicio la validez de la experiencia, sino su propia viabilidad, ya que retrae cualquier compromiso que pueda surgir para sumarse al Programa Agrícola. En menor grado, pero como un factor desfavorable a la experiencia, se encuentra el poco conocimiento que se tiene de ésta dentro y fuera de la región, y de su aporte a una mejor gestión territorial del desarrollo de la provincia.

Sin embargo, los resultados visibles, en términos de productividad y mejora de los patrones productivos, que ha alcanzado el Programa Agrícola, permiten mostrar que se hace un uso claro y provechoso de los recursos, lo que es un importante aval para la continuidad del proyecto. Por otra parte, el despliegue de otras iniciativas similares (como la de la CONAF regional en San Pedro de Atacama), que toma como referencia la importancia de establecer alianzas con las empresas mineras, es signo del efecto de demostración que la experiencia está teniendo en la región. Finalmente, la capacidad de respuesta organizada del sector público indica también que, más allá de las debilidades y limitaciones del proceso de descentralización en Chile, es posible impulsar un nuevo tipo de gestión territorial del desarrollo. La experiencia muestra, finalmente, interesantes aspectos tanto para su proyección como para su mejora, para lo cual es preciso avanzar desde la preocupación por los resultados del convenio hacia la consolidación institucional del proceso, orientado, como ya está dicho, a potenciar la innovación y la gestión del desarrollo económico local. En este sentido, es necesario proyectar los resultados técnicos y los procesos que se están ejecutando, ligar la producción

con otras actividades económicas que permitan mayores efectos multiplicadores, elevar el grado de organización de las comunidades, analizar la experiencia y acercarla a otros ámbitos, y producir permanentemente instrumentos que den soporte a las tareas de seguimiento y evaluación del impacto del programa.

D. UNA EXPERIENCIA DE ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO LOCAL EN LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA¹⁷

1. Rasgos básicos territoriales y socioeconómicos de la Región de la Araucanía

La Región de la Araucanía, cuya capital es Temuco, tiene una superficie de 31 859 kilómetros cuadrados y está dividida en dos provincias, Malleco y Cautín, con un total de 31 comunas. Entre ellas, las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla están situadas en el norte la región y son el territorio en el cual se despliega la iniciativa de desarrollo económico local que se reseña en este apartado. La región tiene un clima mediterráneo húmedo, con precipitaciones que se reparten a lo largo de todo el año. En algunos sectores cercanos a la cordillera de los Andes el territorio alcanza altitudes de 2 000 metros sobre el nivel del mar. Hay en ella numerosos volcanes (entre ellos el Lonquimay, el Villarrica y el Llaima), muchos de los cuales están activos y representan un peligro para los asentamientos rurales cordilleranos y precordilleranos. La existencia de algunos puertos en la cordillera ha facilitado la habilitación de pasos fronterizos con Argentina, como los de Pino Hachado, Lonquimay y Mamuil Malal. La depresión intermedia, desde el río Itata hacia el sur, constituye una superficie ondulada que aumenta gradualmente en altura, alcanzando 300 metros en Collipulli y Victoria. La densidad de la población es de 25 habitantes por kilómetros cuadrados, con el 61% en núcleos urbanos y el 39% en el sector rural.

En la región habita el principal contingente de población mapuche del país. El producto interno bruto de la región representa el 2% del producto total de Chile. Las actividades económicas más importantes son la silvoagropecuaria, la forestal y la turística. El sector campesino se caracteriza por la existencia extensiva del minifundio, determinado en gran medida por los procesos de colonización del territorio y la subdivisión de la propiedad indígena, lo que ha dado origen a unidades productivas dispersas y de reducido tamaño. En efecto, los pequeños propietarios poseen 54 201 predios, que equivalen al 5% de la superficie agrícola, mientras que los grandes propietarios, con 2 182 predios, tienen el 48% de la superficie agrícola regional. El reducido tamaño predial limita la eficiencia y la viabilidad económica, a lo que se suma el uso de tecnologías atrasadas, con muy baja productividad de la mano de obra, y degradación de los suelos.

Con una alta concentración de los servicios y la funcionalidad urbana en la ciudad de Temuco, la ruta 5 sur es el principal eje estructurador del territorio, ya

¹⁷ Resumen del documento de Osvaldo Bernales (2000).

que a lo largo de ella se encuentran las principales comunas de la región. No obstante, si bien esta ruta permite la conexión con las regiones que están en el norte y en el sur de la Araucanía, no se presta bien para la conexión interna regional, lo que se traduce en una desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización. El 98.5% de los establecimientos son microempresas y pequeñas empresas (véase el cuadro VI.5), lo que refleja también la atomización del tejido productivo local.

Cuadro VI.5
REGIÓN DE LA ARAUCANÍA: EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO, 1997
(Porcentajes del total)

	Microempresas	Pequeñas	Medianas	Grandes
Región de la Araucanía	86.2	12.3	1.2	0.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

El proceso de apertura del país hacia el mercado externo ha sido asumido en forma desigual en la región, ya que si bien un determinado número de empresas ha logrado modernizarse y acceder a nichos internacionales de mercado (berries, celulosa, muebles y semillas), no ha sido así para la mayoría de las empresas locales. Por tal motivo, al no poder lograr la modernización tecnológica y gerencial que les habría permitido enfrentar con éxito la mayor competencia en los mercados local, nacional y externo, muchos empresarios agrícolas e industriales tradicionales se han quedado estancados. Esta situación se ve agravada, además, por la existencia de algunos déficit importantes en infraestructura básica, ya que no hay puertos de embarque en la región, el aeropuerto no cuenta con las instalaciones necesarias para la inspección y certificación de los productos agropecuarios, y la región tampoco tiene acceso expedito a los puertos o aeropuertos de las regiones vecinas, todo lo cual constituye un serio obstáculo para que la producción regional llegue a los mercados.

Con respecto a la generación de nuevos puestos de trabajo, la región está por debajo del promedio nacional, lo que se debe básicamente a la crisis de los sectores vinculados a la agricultura tradicional, hecho éste que ha venido a agravar la situación de la capital regional, Temuco. En 1999 la tasa de desocupación de la fuerza de trabajo en las comunas objeto del presente estudio era cercana a 14%, reflejando el impacto de la crisis asiática en ese año. De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1998, la región mostró el más alto coeficiente de población en situación de extrema pobreza del país, con 34.3% de pobres y 11.7% de indigentes, siendo los porcentajes nacionales promedio de 21.7% y 5.6%, respectivamente. Finalmente, la Región de la Araucanía presenta una distribución del ingreso en que el quintil más pobre percibe solamente el 4.3% del ingreso regional, mientras que el quintil más rico percibe el 55%. Esto significa que el 20% más rico percibe un ingreso monetario 13 veces

superior al del 20% más pobre. La pobreza rural en la región se caracteriza por ser heterogénea, mostrándose con mayor intensidad allá donde existen limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos naturales y especialmente donde predominan condiciones ecológicas adversas.

2. La iniciativa de la Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica de las comunas de Renaico, Angol, Collipulli y Ercilla

La Región de la Araucanía ofrece un panorama económico que la pone por debajo de la media nacional en cuanto a competitividad regional. Factores como el número y la calidad de las empresas, los índices de ciencia y tecnología, los recursos humanos y los recursos naturales, evidencian una situación de retraso que ha puesto a prueba a toda la institucionalidad pública y privada de la región en lo que concierne a afrontar la tarea estratégica de generar equilibrio económico intrarregional y, con ello, mejorar las posibilidades de participación de la población en las oportunidades de desarrollo. En este contexto de fuertes demandas de competitividad hacia la economía regional, aparecen como iniciativas para enfrentar el fomento productivo la puesta en marcha de un Foro Regional de Desarrollo Productivo, la instalación del Departamento de Desarrollo Local y del Área de Fomento Productivo del gobierno regional, la Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica y el Comité de Desarrollo Productivo. Además, y aprovechando la existencia de una Asociación de Municipios en la zona de la precordillera, se comenzó un programa piloto de fortalecimiento de los equipos municipales en cuatro comunas, que posteriormente se fue ampliando al resto de las comunas de la región, con el objetivo de gestar un proceso de asociación y cooperación intermunicipal basado en criterios como la cercanía geográfica, las expectativas económicas, las problemáticas comunes y las relaciones históricas de cooperación.

La Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica (EMGES) está constituida por equipos técnicos municipales de profesionales que de manera permanente incorporan en sus prácticas de trabajo tareas relacionadas con la planificación, la identificación y la generación de propuestas conjuntas de desarrollo local. Estas propuestas son analizadas con los respectivos alcaldes para tomar decisiones con respecto a los problemas de desarrollo que afectan a cada una de las comunas, en particular en lo que tiene que ver con el fomento productivo. La disponibilidad de profesionales y técnicos que cumplan tareas y funciones vinculadas al fomento productivo está hoy respaldada en Chile por un marco normativo modificado en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que define más explícitamente las funciones relativas al desarrollo económico y social de las comunas. Otra característica de estos equipos municipales de gestión estratégica es su apertura a la participación de otros profesionales relacionados con el desarrollo local, como los de educación, de salud y los directores de obras municipales. De esta manera, los esfuerzos por impulsar iniciativas de fomento productivo obligan a la coordinación y concertación de todos los actores de la institucionalidad pública, de la sociedad civil y especialmente del sector privado empresarial.

En el norte de la provincia de Malleco, la Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica ha establecido un entorno institucional basado en los equipos técnicos de cada uno de los municipios comprometidos con la iniciativa. Como resultado de ello, es posible identificar procesos crecientes de creatividad multidisciplinaria, un aprendizaje común y la utilización más eficiente de las capacidades técnicas. Al mismo tiempo es posible observar la constitución de una red técnica que trata de identificar objetivos comunes con el gobierno regional, lo cual permite acortar la distancia existente entre la administración municipal y el gobierno regional en cuanto a concertación y coordinación de planes y permite asimismo suplir ciertas limitaciones del desarrollo de la zona, especialmente en lo que toca a fomento productivo y generación de empleo. En el recuadro VI.1 se aprecia la generación de proyectos de fomento productivo como resultado de un esfuerzo conjunto de los cuatro municipios, mirado todo ello desde la lógica de proceso, es decir, considerando las diversas etapas de crecimiento, en las cuales se ha priorizado como condición previa el fortalecimiento de la Red de Equipos Municipales, que es el actor público institucional que anima e impulsa la iniciativa de desarrollo económico local.

La iniciativa de la Red de EMGES de las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla evidencia la importancia del entorno institucional público para alentar procesos de dinamización de la economía local. 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, la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno -regionales y nacionales- constituyen un eje clave de los municipios asociados para pensar el tipo de desarrollo y crecimiento que necesitan a fin de resolver nudos críticos, como la falta de empleo productivo, la diversificación de la base productiva local, la difusión de la innovación tecnológica y la modernización de las actividades agrícolas (véase el recuadro VI.1).

De este modo, se ha producido una modificación sustantiva de los roles que tradicionalmente desempeñaban los municipios en lo tocante a la administración de los subsidios entregados por el gobierno central para corregir desigualdades sociales y actuar en materias de educación y salud, pues ahora han pasado a ocuparse también de nuevas tareas, relacionadas esta vez con la promoción del desarrollo económico local, según se explicita en las modificaciones de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. No obstante, si bien el nuevo ordenamiento jurídico deja en claro las nuevas funciones y tareas de los municipios en materia de fomento productivo, no garantiza la capacidad real de la institucionalidad pública para desempeñar las nuevas funciones. De todos modos, las modificaciones del cuerpo legal son indudablemente un avance necesario en materia de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales del país. Otro avance fundamental en el esfuerzo desplegado por las comunas se refiere a la capacidad de respuesta propia para aprovechar los recursos endógenos de los

territorios de la Red de EMGES. Existe la convicción de que es posible, en una zona rural pobre e inmersa en el contexto general de la globalización, identificar oportunidades de desarrollo y crecimiento económico, apelando al desarrollo local a partir de las capacidades endógenas del territorio. Finalmente, se puede afirmar que el trabajo de reflexión iniciado por los equipos de los municipios ha permitido avanzar hacia una lógica de actuación basada en la anticipación y la proacción, en lugar de la práctica común de reacción frente a los hechos consumados. En este caso, la Red de EMGES tiene una función estratégica y visión de futuro, aspectos que se incorporan así en la labor diaria en los municipios.

Recuadro VI.1
PROYECTOS CONJUNTOS DE FOMENTO PRODUCTIVO LOCAL

Proyecto	Descripción general
Capacitación productiva para el agro	En las cuatro comunas se llevó a cabo un programa de capacitación para agricultores con el fin de mejorar las capacidades en el manejo de los recursos agrícolas y en la gestión de las unidades productivas. El financiamiento del programa fue con recursos propios de los municipios.
Programa de capacitación	El proyecto consiste en la capacitación en producción, manejo y comercialización de la hierba de San Juan. Está financiado por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, con un monto aproximado de 80 millones de pesos. Pretende aprovechar las ventajas comparativas de la existencia natural de la citada hierba y la demanda que está teniendo en los mercados europeos por parte de la industria de fármacos naturales para tratar el estrés. El proyecto pretende iniciar centros de cultivo en cada una de las comunas de la Red de EMGES y generar empleo con mayores proyecciones en la población de menores ingresos que se dedicaba a la recolección de la hierba de manera rudimentaria.
Circuito turístico	Consiste en un proyecto conjunto de la Red de EMGES para difundir el patrimonio histórico cultural de las cuatro comunas, en lo que se podría considerar como un complejo turístico. La coordinación ha permitido identificar una estrategia común para enfrentar el difícil mercado del turismo en Chile. Las acciones incluyen la mejora en la infraestructura vial de la zona, y para ello se ha conversado con los servicios de vialidad dependientes del Ministerio de Obras Públicas, para que se consideren las necesidades del territorio a la hora de tomar las decisiones sobre la selección de los caminos a mejorar.

3. Actores destacados

Los alcaldes han actuado como promotores de la iniciativa de la Red de EMGES, y han entregado su confianza a los equipos técnicos municipales para que desarrollen su labor de búsqueda de ideas de proyecto, especialmente en el plano productivo. La

asistencia de los alcaldes a la mayoría de las reuniones técnicas a lo largo de los dos años de trayectoria de la Red constituye un indicador cualitativo que permite percibir un grado importante de compromiso con las metas de ésta. De este modo, se está identificando un nuevo papel de las autoridades políticas locales, que ven ahora como prioritario asegurar los objetivos de desarrollo económico local más allá de las diferentes posiciones políticas y los ciclos electorales, los cuales tienen plazos distintos y, por lo general, más cortos que los que precisa la maduración de las inversiones sociales e institucionales involucradas en el desarrollo económico local.

En opinión de los actores municipales y regionales, los EMGES ofrecen la posibilidad de ejercer un liderazgo en la gestión del desarrollo económico local en cada una de las comunas y en la zona de la Red de EMGES. Además, la posibilidad de fortalecer la capacidad conjunta de los municipios para acceder a recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional ha pasado a ser una práctica innovadora en un contexto cultural en el cual la competencia individual por conseguir recursos inhibe conductas institucionales más solidarias. En el caso de los EMGES de la zona de Malleco norte, la práctica de gestión conjunta y de fomento productivo en algunas áreas consideradas como prioritarias es una demostración para los municipios pequeños de las ventajas de actuar de manera asociada. Si una de las condiciones clave para el desarrollo local y particularmente para el fomento productivo radica en la fortaleza de la municipalidad como actor relevante en el ámbito territorial, la iniciativa de los EMGES permite encontrar los espacios de coordinación para sumar potencialidades y neutralizar las debilidades de los equipos técnicos municipales concebidos de modo individual.

Como se sabe, la descentralización chilena es aún incompleta, ya que, por ejemplo, los intendentes regionales no son elegidos en elección democrática directa sino designados por el Presidente de la República. De este modo, la tarea del gobierno regional depende del grado de compromiso del gobierno central con la descentralización y el desarrollo económico territorial. Por ello, la Red de EMGES de la zona representa la posibilidad concreta de ejercer un diálogo sistemático que sirva para abrir espacios para acciones conjuntas o para establecer alianzas estratégicas en pro del desarrollo local. Entre otras tareas en tal sentido cabe mencionar la concentración y complementación de las inversiones de impacto territorial. La gestión municipal desde los EMGES es apoyada por el gobierno regional a través del Departamento de Desarrollo Local, el cual lleva adelante un diálogo permanente con los municipios de cada una de las zonas en las cuales se ha iniciado el trabajo en red. Es importante destacar la actuación del gobierno regional conforme a esta lógica, pues con ello reconoce la capacidad de los actores locales para identificar sus problemas de desarrollo productivo y sus posibles efectos colaterales, así como su capacidad para plantear sus demandas. Esta actuación del gobierno regional está más en la perspectiva de acompañar a los territorios en su trabajo que de imponerles soluciones, pues crea las condiciones para que estos mismos asuman el protagonismo de gran parte de las tareas del desarrollo local, es decir, resuelvan los problemas locales en concertación de sus propios agentes. De esta manera, la Red de EMGES se aparta de un modelo de gestión tradicional

normativo o sectorial. En el recuadro VI.2 se plantean las diferencias fundamentales entre estos dos tipos de gestión.

Recuadro VI.2
DIFERENCIAS ENTRE LA GESTIÓN NORMATIVO-SECTORIAL
Y LA GESTIÓN TERRITORIAL-SISTÉMICA

Modelo de gestión normativo o sectorial	Modelo de gestión sistémica o territorial (Red de EMGES)
Responde a diseños de objetivos programáticos y sectoriales, cuya decisión es centralizada	Los objetivos se diseñan en el ámbito local en función de demandas o potencialidades locales
Los equipos técnicos departamentalizados ejecutan programas o proyectos	Los equipos técnicos trabajan de forma interdisciplinaria con enfoques territorial y estratégico
Los departamentos entran en competencia por conseguir logros específicos	Los departamentos comparten logros alcanzados
Los equipos técnicos consideran a la población objetivo como un conjunto pasivo o sólo receptivo de medidas exógenas	Los equipos técnicos integran a la población objetivo en las acciones de desarrollo, siendo su participación una precondition de éxito e impacto

Las conversaciones sostenidas entre los municipios de la Red de EMGES y el gobierno regional están directamente relacionadas con la concertación de una alianza de coordinación y colaboración en los aspectos clave para el desarrollo económico local. La iniciativa del Departamento de Desarrollo Local del gobierno regional para comenzar un trabajo de apoyo y acompañamiento de los municipios en el fortalecimiento de sus capacidades de gestión territorial, permitió que aun con puntos de vista distintos respecto de los procesos de desarrollo, se acortaran las distancias en ese plano. De esta manera, se ha dado un proceso de reinterpretación de las relaciones entre ambos niveles, que ahora están fuertemente marcadas por el respeto de las diversas posiciones ante los problemas del desarrollo económico local, por la confianza entre los actores y por el cumplimiento de los compromisos adquiridos en una agenda real y acordada.

En síntesis, la alianza entre ambos niveles del sector público subnacional fue decisiva para la constitución de la Red de EMGES como espacio institucional pensado para el desarrollo. Desde la perspectiva del gobierno regional, la ventaja de trabajar con los EMGES se relaciona con la posibilidad de coordinarse con equipos técnicos municipales que procuran ejercer un papel protagónico en la gestión municipal. Además, es posible contar con mejores condiciones para articular acciones con equipos técnicos que están comprometidos con una visión de la comuna centrada en la existencia de programas y proyectos considerados como parte de un proceso institucional para gestionar el territorio.

4. El proceso de descentralización y la iniciativa de la Red de EMGES

En los últimos años, el avance gradual de la estrategia institucional de los gobiernos de la Concertación, desde la promulgación en 1992 de la ley sobre gobierno y administración regional, ha incrementado la necesidad de asociar el proceso de descentralización y la profundización de la democracia. El traspaso de facultades y recursos desde las instancias centrales o nacionales a las instancias regionales permite, junto con las mayores volúmenes de recursos que son de decisión regional, configurar un escenario propicio –aunque todavía insuficiente–, que otorga mayor libertad a los equipos de gobierno regional para tomar iniciativas frente a los problemas del desarrollo económico local. Por otra parte, la concesión de mayor autonomía a los municipios ha sido crucial para ir incorporando paulatinamente en la agenda de los equipos técnicos cuestiones relacionadas con el desarrollo económico local, considerado este último como fundamental para que cada comuna aproveche las potencialidades endógenas de su territorio y genere riqueza. Sin embargo, para estas tareas estratégicas es indispensable contar con recursos financieros y, sobre todo, con recursos humanos calificados.

En el contexto institucional vigente es posible profundizar la descentralización dotando a los gobiernos regionales de más atribuciones, así como de mayores recursos económicos y humanos, y mayores facultades de decisión y autonomía, sobre todo para asignar por sí mismos los fondos de inversión. Ni la descentralización ni la regionalización atentan contra el Estado unitario: simplemente lo hacen más eficiente y, por tanto, más fuerte y democrático. En efecto, descentralizar significa también fortalecer la democracia, al diversificar los espacios de poder y ampliar las oportunidades en la toma de decisiones, en la perspectiva de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región. En esta línea parece ir el proyecto de ampliación de la base democrática de las autoridades regionales, que es uno de los objetivos que persigue la reforma, propuesta por el gobierno, relativa a la elección directa de los consejeros regionales. No obstante, la elección directa de los intendentes regionales constituye el eslabón pendiente del proceso de descentralización chileno.

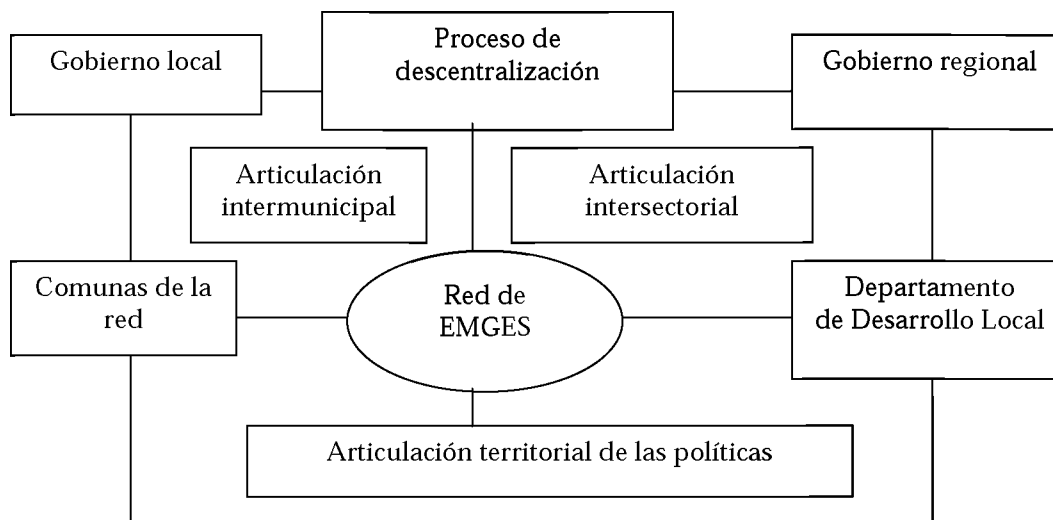
Un aspecto crucial en el mejoramiento y profundización de la descentralización es la necesidad de analizar la articulación de las políticas de regionalización y descentralización y, en particular, la relación entre las políticas y estrategias regionales y comunales. En esta misma línea de reflexión, las debilidades y carencias que se puedan apreciar en la articulación de las políticas regionales y comunales, hablan también de la necesidad de organizar un modelo institucional adecuado para favorecer esa coordinación. En el análisis de la institucionalidad descentralizada, por tanto, hay que situar las áreas críticas de la transversalidad intersectorial (para mejorar la coordinación de los servicios públicos desconcentrados) y la relación entre los niveles regional y comunal en el plano de las políticas, estrategias e institucionalidad.

Con respecto a la experiencia de la Red de EMGES, ésta se ha visto beneficiada por el proceso de descentralización, lo que se evidencia en la capacidad de las instancias regionales y locales para establecer un diálogo eficaz en torno al desarrollo económico local. Sin embargo, aunque el ordenamiento jurídico otorga a las administraciones regionales y locales funciones relacionadas con materias de desarrollo económico territorial, estas nuevas responsabilidades requieren de un conjunto de capacidades que van mas allá de las declaraciones jurídicas. En los espacios reales en los cuales se analizan las cuestiones del desarrollo económico local, es posible constatar cómo influyen en ella las condiciones cualitativas más directamente relacionadas con la capacidad de respuesta de los actores locales o regionales, con la posibilidad de pensar el desarrollo desde coordenadas territoriales, y con la facultad para concertar acciones de desarrollo con otros actores.

La iniciativa de los EMGES de la zona de Malleco norte representa en la práctica una estrategia de integración progresiva de los planes de fomento productivo de las cuatro comunas con los planes regionales de desarrollo. Las conversaciones sostenidas entre el Departamento de Desarrollo Local del gobierno regional y la Red de EMGES de la zona evidencian la posibilidad concreta de fortalecer las capacidades regionales para dar respuesta a las necesidades territoriales de desarrollo, esto es, la posibilidad de reconocer las particularidades territoriales en las cuales se despliega la política de desarrollo local. Además, la experiencia de la Red de EMGES representa una práctica de descentralización, en el sentido de que pone en contacto las visiones regionales y comunales del desarrollo. Concretamente, los espacios de descentralización abiertos en el país y, en particular, en la Región de la Araucanía, han generado un trabajo en equipo en función de la animación de los procesos de desarrollo, especialmente los referidos al fomento productivo, tales como la discusión y diálogo sobre los proyectos de fomento priorizados por las cuatro comunas y apoyados por las instancias regionales, el aumento progresivo de los Fondos de Desarrollo Regional de decisión regional discutidos por instancias comunales, y el diálogo de los gobiernos municipales con los servicios ministeriales y entes centrales desconcentrados, para concertar criterios territoriales en el diseño de proyectos que tienen impacto comunal.

En el diagrama que viene a continuación se trata de resumir la importancia del proceso de descentralización en curso y las acciones puestas en práctica por la Red de EMGES para impulsar iniciativas de fomento productivo en la zona de Malleco norte.

ESPACIOS DE ARTICULACIÓN GENERADOS DESDE LA RED DE EMGES



El esquema anterior permite identificar un conjunto de condiciones que contextualizan la iniciativa de la Red de EMGES en la zona de Malleco norte, como un espacio estratégico de articulación de las instancias regional y local, y de coordinación de las políticas y planes de desarrollo regional y local. Es importante también destacar las consideraciones cualitativas del proceso de descentralización, como son la actitud de los agentes locales, en este caso los funcionarios municipales, para asumir una conducta descentralizada, es decir, un conjunto de actitudes de confianza y de afirmación de las propias capacidades para tomar decisiones, sin esperar a que desde las instancias regional o nacional se determine lo que precisa la comuna. Este último aspecto, si lo asociamos a la actitud de diálogo y apertura del gobierno regional hacia los municipios y de respeto hacia las capacidades locales, ha fortalecido una autopercepción de las capacidades acumuladas en las comunas, lo cual constituye un importante capital social con que cuenta el territorio de la Red de EMGES.

5. Conclusiones

La experiencia de la Red de EMGES de las comunas de Ercilla, Renaico, Angol y Collipulli de la provincia de Malleco en la Región de la Araucanía, muestra un conjunto de aspectos clave a la hora de dinamizar la economía local. Uno de ellos se refiere al fortalecimiento de los equipos municipales desde una perspectiva de acción estratégica para el desarrollo local. La experiencia da cuenta de la importancia de contar con la voluntad de las autoridades políticas (alcaldes democráticamente elegidos), que apoyan decididamente a sus equipos técnicos para avanzar en los

objetivos planteados, mediante acuerdos y coordinaciones técnicas para la puesta en marcha de proyectos e iniciativas de desarrollo económico local. Por otra parte, la iniciativa muestra la importancia de las relaciones entre las instancias subnacionales (regionales y locales) para alentar acciones concertadas que den respuesta a aquellos problemas del fomento productivo local que las políticas nacionales no reconocen y, por tanto, difícilmente pueden resolver. De este modo, resulta fundamental en la iniciativa la capacidad local de gestión para articular ideas y proyectos de desarrollo, contar con los instrumentos adecuados y concertar voluntades para negociar con otras instancias del ámbito público (servicios nacionales) y con el sector privado empresarial las soluciones más apropiadas para el territorio.

En síntesis, la Red de EMGES, que ya tiene ocho zonas funcionando en toda la región, constituye una práctica de coordinación horizontal entre los cuatro municipios, y de relación vertical reinterpretada entre los municipios y el gobierno regional, para enfrentar más eficazmente los retos del desarrollo en el ámbito territorial, especialmente en comunas en las cuales se está haciendo un gran esfuerzo para superar las limitaciones de su crecimiento. El trabajo intercomunal es necesario en economías locales en que predominan la ruralidad y la actividad agrícola con escaso valor agregado. A este último aspecto se une el que las expectativas de calidad de vida se ven afectadas por la incapacidad de estas actividades de generar ingresos que les permitan a las personas, especialmente los jóvenes, encontrar oportunidades para satisfacer sus necesidades más importantes y evitar la emigración en busca de mejores horizontes. En este contexto, las tareas tradicionales de la municipalidad (administración de subsidios y manejo de la salud y la educación), si bien son importantes como parte de las estrategias de desarrollo compensatorias y redistributivas, no son suficientes para resolver problemas como la falta de empleo, la precariedad del mercado laboral y la debilidad del tejido productivo territorial. Por lo tanto, como muestran las mejores prácticas internacionales, el papel de los gobiernos municipales resulta fundamental en la promoción del desarrollo económico local.

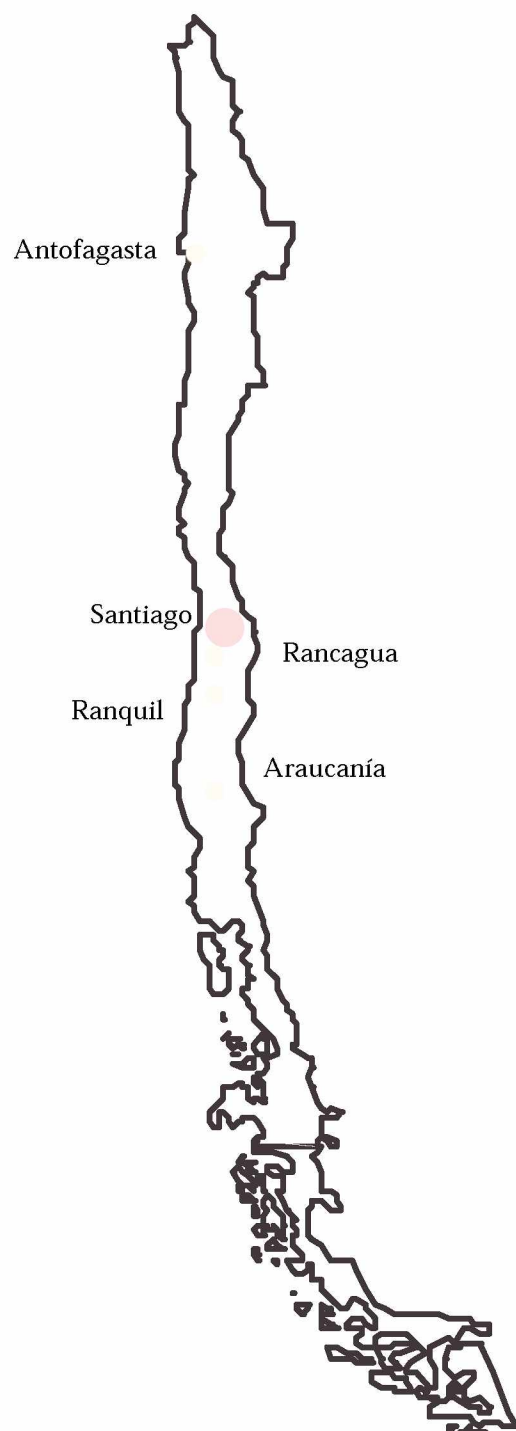
Otro aspecto esencial que muestra la experiencia de la Red de EMGES de la Región de la Araucanía se refiere a la capacidad de los actores del ámbito municipal para constituir un espacio de confianza mutua, con gran convicción en lo que hacen y con el reconocimiento de que la identidad y la cultura de la zona representan un capital desde el cual es posible actuar sobre el medio. La clave de la experiencia de la Red de EMGES está vinculada con el hecho de que las acciones se han llevado a cabo en forma descentralizada, lo cual demanda de los actores habilidad para integrar las esferas de actuación de los instrumentos, programas y políticas de los diferentes ministerios y servicios nacionales. La institucionalidad generada por los EMGES obliga a mirar más integralmente el conjunto de instrumentos y reemplazar la orientación sectorial de éstos por una lógica territorial, en la cual debe primar la integración de las políticas regionales y locales de desarrollo.

El aprendizaje institucional que se desprende de la Red de EMGES se relaciona con un conjunto de capacidades consideradas estratégicas a la hora de

decidir la promoción del desarrollo territorial: el intercambio de información y de experiencias interdisciplinarias de los profesionales, la presentación de proyectos de fomento en conjunto, la búsqueda de oportunidades económicas para la zona, y el diseño de metodologías de trabajo para encontrar coincidencias en materias de integración económica. En esto se halla presente la construcción de una cultura de la concertación que permita comprender de manera práctica la importancia de articular las acciones para el desarrollo económico local.

A partir de la asignación de funciones en materia de fomento productivo a la municipalidad, las cuestiones relativas al fomento han comenzado a entrar progresivamente en la agenda de los equipos municipales. Sin embargo, la escasez de recursos financieros y de personal adecuado es una limitación importante. Por ello, la experiencia de la Red de EMGES tiene un valor singular, ya que se trata de la construcción de institucionalidad desde la perspectiva de un proceso en curso. La cartera de proyectos de fomento productivo, especialmente los relacionados con la introducción de la flor amarilla como nuevo cultivo no tradicional, los programas de capacitación para agricultores, la construcción del complejo turístico local, las innovaciones en el área hortofrutícola para promover una zona agroindustrial, la necesidad de instalar una cadena de frío que permita aumentar los volúmenes y la calidad de los productos de la zona, y la integración de los planes de la enseñanza técnico-profesional con los perfiles productivos de las comunas de la zona, constituyen acciones que muestran la capacidad de aprender institucionalmente y hacerse cargo de las responsabilidades de promover el desarrollo económico local.

MAPA DE CHILE



CAPÍTULO VII

ESTUDIOS DE CASO EN COLOMBIA

A. DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN¹⁸

1. La ausencia de una política de desarrollo territorial

El notable crecimiento económico que experimentó Colombia desde 1945 hasta mediados de la década de 1980, con una tasa anual de crecimiento del PIB de 4.8%, la más elevada, como promedio, en la historia del país (Ocampo y otros, 1994), se tradujo en una urbanización acelerada, de modo tal que en la actualidad el 70% de la población está localizada en ciudades. Un reducido grupo de grandes ciudades concentra buena parte de la población y de la actividad económica, aunque hay numerosas ciudades intermedias como centros de importancia regional. El desarrollo industrial se ha concentrado básicamente en los cuatro principales centros urbanos del país, a saber, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que en 1990 absorbían el 74% del empleo manufacturero total (véase el cuadro VII.1).

Cuadro VII.1
COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN MUNICIPIOS, 1990

Tamaño de los municipios según número de habitantes	Municipios		Población	
	Total	(%)	Total	(%)
Más de 100 000	31	3.0	14 009 061	46.6
50 000 – 100 000	40	3.9	2 735 376	9.1
20 000 – 50 000	219	21.3	6 404 684	21.3
10 000 – 20 000	297	29.0	4 229 800	14.1
Menos de 10 000	439	42.8	2 683 277	8.9
Total	1 026	100 0	30 062 198	100 0

Fuente: CEPAL, sobre la base de censos, Presidencia de la República, 1991.

Este importante crecimiento económico ha sido, sin embargo, insuficiente para vincular a la gran mayoría de la población a empleos formales. De este modo, un gran porcentaje de la población subsiste mediante la realización de actividades microempresariales de escasa productividad, principalmente en los sectores de comercio y servicios. Este hecho, junto con los bajos salarios en el sector formal de

¹⁸ Resumen del documento de Alberto Maldonado (2000a).

la economía, conduce a una situación de precariedad y pobreza en los centros urbanos y en las zonas rurales, haciendo que los gobiernos locales se vean imposibilitados de atender debidamente las necesidades de alojamiento y servicios de la población. Hay que señalar, igualmente, que este proceso de crecimiento económico estuvo acompañado históricamente por una fuerte centralización del Estado y la consecuente pérdida de importancia de los gobiernos locales. Entre 1930 y 1979 la participación del Estado central en el total de las recaudaciones tributarias aumentó de 54% a 84%, nivel que se mantenía a comienzos de los años noventa.

En Colombia se ha dado una fuerte concentración territorial de la actividad económica, aunque no se observa, a diferencia de otros países de la región, el predominio de un solo centro urbano. En efecto, además de las cuatro ciudades principales ya citadas, que en conjunto concentran la tercera parte de la población del país, Colombia cuenta con numerosas ciudades intermedias, cabeceras de sus respectivas regiones. Por una parte, las ciudades de la principal región cafetera (Manizales, Pereira, Armenia), que han logrado consolidar una notable actividad industrial, comercial y de servicios; por otra, las ciudades de las regiones donde predomina la agricultura comercial (Ibagué, Neiva, Valledupar), y, finalmente, otros centros industriales o de servicios de menor tamaño, que suman en total casi 35 núcleos urbanos con más de 100 000 habitantes cada uno. Hay que aludir igualmente a otras tendencias desconcentradoras, relacionadas con el surgimiento de polos industriales en torno a la producción de bienes básicos e intermedios, en Duitama-Nobsa, Barrancabermeja y Cartagena; o al establecimiento de zonas de poblamiento en torno a la producción de minerales para la exportación, como carbón, petróleo y níquel (Guajira, Córdoba, Huila y Santander); o la ampliación de las fronteras de colonización en la Amazonía y la Orinoquia, así como en el Magdalena Medio y Urabá, procesos impulsados en buena parte por los productos ilegales de exportación.

Durante los últimos años, el gobierno nacional no ha tenido una política explícita de desarrollo territorial, ocupándose esencialmente de las políticas macroeconómicas generales y las políticas sectoriales. Durante el período 1994-1998, el gobierno central reconoció que aun dentro de los lineamientos generales de la internacionalización y la apertura económica, era necesario formular políticas sectoriales explícitas, pese a lo cual no se incluyó allí la política de desarrollo territorial. En materia de desarrollo económico territorial se diseñaron y pusieron en marcha estrategias de competitividad y de generación de empleo, formulándose igualmente algunos programas nacionales con clara orientación regional, como el Plan Nacional de Rehabilitación (convertido luego en la Red de Solidaridad Social), el Programa de Desarrollo Rural Integrado, o el Plan Pacífico (dirigido a la región de la costa pacífica del país). Pero, en su conjunto, la planeación y el presupuesto nacional no incluyeron objetivos explícitos de desarrollo regional.

Sin embargo, en los últimos diez años, al tiempo que se dejaba de lado la formulación de estrategias de desarrollo regional, se consolidó un proceso de descentralización bastante ambicioso, que incorpora medidas sustanciales en

aspectos políticos, fiscales y administrativos. Aunque no se definan explícitamente objetivos de desarrollo territorial, la acción del gobierno nacional se ejecuta de todos modos en las diferentes regiones del país y tiene impactos regionales diferentes. Las medidas macroeconómicas, por ejemplo, afectan a las regiones de diversa manera según su especialización económica y su ubicación geográfica. La política fiscal y, en particular, la ejecución del presupuesto de inversiones tienen impacto directo sobre las condiciones de desarrollo de cada una de las regiones del país. Sin embargo, la acción nacional se rige principalmente por criterios sectoriales y no territoriales. De este modo, los programas, proyectos e inversiones realizados en un territorio son más la suma de un conjunto de acciones sectoriales, que una política específica destinada a promover el desarrollo de la zona en cuestión en forma coordinada con el respectivo gobierno territorial.

Los instrumentos fundamentales de la política de desarrollo regional continúan, pues, en manos del Estado central. El desarrollo de la infraestructura económica básica sigue dependiendo de políticas nacionales y de la iniciativa de entes centrales. Las exenciones comerciales, fiscales y financieras, dependen del Congreso y de la capacidad local y regional de promover estas iniciativas ante los ministerios pertinentes. La obtención de estatutos territoriales especiales, como es el caso de los distritos, depende igualmente de la capacidad de presión que se tenga ante los poderes legislativo y ejecutivo. Por consiguiente, la capacidad de negociación de las elites políticas y económicas locales y regionales ante los poderes legislativo y ejecutivo centrales sigue siendo uno de los factores más importantes para crear las condiciones del desarrollo económico territorial. Esta capacidad, como es sabido, también está muy desigualmente distribuida y depende tanto de la presión política electoral ejercida por cada territorio, como de las capacidades técnicas para formular y gestar programas y proyectos (Cuervo y otros, 1997). Por otra parte, en el proceso de descentralización no se ha contemplado la promoción del desarrollo económico local, con lo cual la concesión de autonomía se ha limitado a la asignación de algunas funciones de inversión social, al tiempo que las transferencias financieras a los municipios y departamentos (que constituyen el eje financiero del proceso) están destinadas en su gran mayoría a los servicios de educación, salud y agua potable.

Al revisar el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1994-1998 queda de manifiesto el enfoque sectorial y la manera en que los asuntos territoriales son tratados desde una perspectiva centralista. En los fundamentos de este plan prácticamente no se menciona el desarrollo territorial, mientras que el diagnóstico se realiza desde una perspectiva sectorial. El desarrollo regional no aparece, pues, como un objeto de preocupación que justifique formar parte del diagnóstico, y solamente se hace una mención de la descentralización en el capítulo relativo a la estructura y tamaño del Estado. Coherentemente con el diagnóstico, el citado plan está compuesto por las estrategias relativas a lo macroeconómico, a la inversión pública, a lo social, a la competitividad internacional, el desarrollo sostenible, la generación de empleo, el buen gobierno y la agenda internacional. El desarrollo regional no figura de modo explícito, aunque dentro de los distintos capítulos

sectoriales se hace mención de algunos problemas regionales o de la participación de las entidades territoriales, pero sólo de forma marginal. El plan tampoco presta especial atención a la política urbana, que está incluida en el capítulo de desarrollo social, bajo el título de Hábitat, desarrollo urbano y atención y prevención de desastres.

A pesar de esta ausencia de la cuestión territorial, la inversión pública tiene finalmente un impacto regional, es decir, se ejecuta en los distintos territorios mediante una distribución que es resultado de una combinación de criterios sectoriales y procesos de negociación entre las regiones (autoridades locales, congresistas, representantes de la sociedad civil) y el Estado. Hay, por tanto, políticas implícitas de desarrollo territorial, que precisamente por ese carácter, carecen de suficiente transparencia, pues no reflejan acuerdos claros entre los diferentes niveles de gobierno en la promoción del desarrollo económico.

Las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 directamente relacionadas con la promoción de actividades económicas son la de competitividad internacional y la de generación de empleo. La ejecución de esta última se encargó al Consejo Nacional de Competitividad, el cual debía trabajar en tres frentes: el diagnóstico de la situación y la identificación de las iniciativas para el desarrollo de una economía más competitiva; la promoción de acuerdos sectoriales de competitividad en el marco de las políticas de exportación y de desarrollo industrial y agropecuario; y el diseño de una estrategia de competitividad de largo plazo. El plan contemplaba también la posibilidad de que el Consejo Nacional pusiera en marcha instancias regionales para articular sus iniciativas con las políticas nacionales.

La política nacional de ciencia y tecnología incluyó dentro de sus estrategias la innovación, la competitividad y el desarrollo tecnológico, con el propósito principal de crear redes de innovación que apoyaran a las empresas mediante la investigación, la información y la entrega de servicios tecnológicos. El principal instrumento institucional lo constituyen los Centros de Productividad y Desarrollo Tecnológico (de naturaleza sectorial o regional), aunque también se contemplan los sistemas de diseño industrial, las incubadoras de empresas y los centros de información tecnológica. En el marco de las políticas de promoción de exportaciones y de modernización agropecuaria e industrial, se incluyen otros componentes de fomento de la actividad económica, especialmente en materia de promoción, información, crédito, investigación y transferencia de tecnología. En este caso, se menciona la participación de los gobiernos subnacionales en el fortalecimiento de las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria, las incubadoras de empresas de base tecnológica y los bancos regionales de proyectos. El Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto de Fomento Industrial (FFI) y el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (COLCIENCIAS) debían fomentar las incubadoras en forma asociada con gobiernos locales y regionales; asimismo, el ministerio, con el apoyo financiero del Instituto de Fomento Industrial, debía respaldar con recursos propios la creación de bancos

regionales de proyectos de inversión y promotoras regionales de proyectos. Como puede verse, muchas de las actividades previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 para fomentar la competitividad y promover el desarrollo económico, son aquellas que la literatura ha identificado como campos de acción de los gobiernos locales en los países desarrollados. Sin embargo, la puesta en marcha de las políticas requiere la articulación con los gobiernos subnacionales para la promoción de los procesos locales y la complementación de los esfuerzos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 propuso como objetivos crear 1 600 000 empleos en esos cuatro años y mejorar la calidad de los puestos de trabajo; aumentar la competitividad y las condiciones de empleo de las unidades productivas pequeñas; elevar la calificación de la mano de obra, y poner en marcha programas de capacitación para facilitar la incorporación al mercado de trabajo de la población excluida. Sin embargo, para alcanzar estos objetivos el plan no incluyó ninguna política activa de empleo, suponiendo que el aumento del empleo resultaría de la ejecución de la política macroeconómica y de las políticas de modernización industrial, agropecuaria y de exportaciones, así como del gasto público en infraestructura, educación y salud. Así pues, tanto en la estrategia de competitividad como en la de generación de empleo, la política se formula con objetivos nacionales y se estructura en torno a su ejecución por entidades del gobierno central. En algunos de los programas se plantea una participación de los gobiernos subnacionales, pero no hay una visión que concilie los objetivos de desarrollo de la nación y los de los departamentos y municipios.

Por otra parte, según indican las evaluaciones relativas a la ejecución de estas políticas, no se alcanzaron los objetivos previstos y solo se avanzó en algunos componentes, principalmente en la promoción por parte de COLCIENCIAS de los centros de desarrollo tecnológico y las incubadoras de empresas. En el caso del empleo, el país enfrentaba en 1998 una de las peores situaciones de toda su historia (con un desempleo abierto cercano al 16%), mientras que las exportaciones y el sector industrial mostraban una situación de estancamiento o retroceso. Estas circunstancias dan cuenta de las limitaciones que tienen las políticas macroeconómicas y sectoriales para estimular el crecimiento económico y la generación de empleo. Su diseño centralista parece incapaz de incorporar la especificidad concreta de los diferentes sistemas productivos territoriales del país, y tampoco parece capaz de satisfacer la necesidad de calificar a los recursos humanos según exigencias de modernización de los sistemas productivos locales.

En el documento de bases del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, el gobierno mantiene los instrumentos que han estado operando, haciendo hincapié en la promoción de las exportaciones como motor del crecimiento. Las actividades de fomento del desarrollo económico continúan en manos del gobierno nacional, aunque se formulan algunas acciones para promover la participación de las entidades territoriales. Con relación a la estrategia exportadora, el plan indica que se diseñarán políticas de desarrollo regional con los departamentos y municipios para la relocalización o promoción de empresas orientadas a los mercados externos.

En materia de ciencia y tecnología, el énfasis se pone en el papel que pueden cumplir los departamentos, de manera que la descentralización de las instancias regionales de ciencia y tecnología requiere la formación de una red de consejos departamentales que incida en la planeación de las actividades y programas relacionados con el avance científico y tecnológico.

El nuevo plan señala que se abolirán las Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología como mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, estimulándose la creación de sistemas regionales de innovación como eje de la política de relocalización industrial, basada en la creación de complejos productivos regionales y centros tecnológicos, para lo cual se apoyará la creación de capacidades científicas y tecnológicas en las regiones de menor desarrollo relativo mediante mecanismos especiales de financiamiento, y se fomentará igualmente la investigación en todo lo concerniente a región y territorio. En materia de desarrollo productivo, el documento concentra también sus acciones en el nivel departamental, señalando que debe iniciarse un proceso de descentralización de los servicios técnicos empresariales para estimular el desarrollo económico departamental, y propiciando al mismo tiempo que las administraciones territoriales se conviertan en difusoras de los mecanismos e instrumentos de apoyo a la actividad empresarial. Igualmente, el diseño de políticas de reconversión de la estructura sectorial industrial, las formulaciones en materia de ampliación de la cobertura del crédito empresarial y la formación de instituciones prestadoras de servicios o líderes en la promoción de proyectos de desarrollo tecnológico, deben girar en torno a la regionalización de los mecanismos e instrumentos.

Específicamente, deben promoverse: i) la creación o fortalecimiento de instancias departamentales de desarrollo productivo que permitan concertar las políticas de competitividad regional con las entidades de orden nacional; ii) el diseño de sistemas de información que permitan el acceso de las regiones a los mecanismos e instrumentos de apoyo; iii) la identificación de ofertas exportables regionales merced a los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior, y la creación o fortalecimiento de alianzas estratégicas empresariales mediante instrumentos como las rondas de negocios; iv) la realización de estudios de competitividad departamental con financiamiento del gobierno central, los gobiernos departamentales y el sector privado, y v) la creación de zonas francas en las regiones costeras, buscando mayor inversión extranjera hacia el turismo, los servicios, los centros de distribución de mercancías y las actividades comerciales. Por su parte, el Instituto de Fomento Industrial debe promover proyectos de desarrollo sostenible mediante alianzas con inversionistas públicos y privados en las regiones, tomando como referencia los resultados de los estudios de competitividad que se están realizando. Pese a incorporarse, como vemos, un planteamiento más novedoso sobre el papel de los gobiernos territoriales en la promoción del desarrollo productivo, empresarial y tecnológico en este nuevo Plan Nacional de Desarrollo, hasta el momento el gobierno apenas ha esbozado las bases del plan, que han quedado así únicamente como orientaciones generales que deben ser traducidas en programas y proyectos específicos.

2. Características generales del proceso de descentralización

Desde la década de 1980, Colombia ha llevado a cabo un proceso de transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, especialmente a los municipios. La asignación de funciones y recursos a los gobiernos locales se ha concentrado principalmente en la política social y, en particular, en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Las reformas no han contemplado la asignación de responsabilidades en materia de desarrollo económico. Sin embargo, como resultado de la combinación de las distintas medidas políticas, administrativas y fiscales, los gobiernos locales han adquirido mayor autonomía y legitimidad política, disponiendo además de recursos cada vez mayores para su gestión. En especial, con la elección popular de alcaldes y gobernadores y la disponibilidad de estos mayores recursos, los municipios y departamentos cuentan con mejores posibilidades de plantearse objetivos de desarrollo económico local.

En el proceso de descentralización reciente de Colombia pueden advertirse dos grandes etapas. En una primera (de 1983 a 1991), el énfasis se puso principalmente en los gobiernos locales y especialmente en los más pequeños. El objetivo primordial era crear capacidad en dichos municipios para la provisión de servicios sociales y de infraestructura básica en un contexto de mayor apertura política y participación de la ciudadanía. En la segunda etapa (desde 1991 en adelante), se tomaron medidas para precisar el papel de los departamentos, especialmente en la provisión de los servicios de educación y salud, y se hizo un esfuerzo por aclarar la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno y por destinar los recursos hacia los sectores prioritarios para la nación. Una vez más, el acento se puso en la descentralización sectorial.

El proceso de descentralización ha sido integral, dado que incorpora las dimensiones política, administrativa y fiscal. En materia política, las principales medidas han sido la elección popular de alcaldes (1986) y gobernadores (1992), cargos que antes eran nombrados por el nivel superior de gobierno. Complementariamente, se tomaron medidas para impulsar la participación ciudadana en la administración local y para generar diversos mecanismos de corresponsabilidad de los alcaldes y gobernadores con sus electores. En materia fiscal, las principales medidas fueron el incremento de las transferencias a los gobiernos municipales de forma continuada desde 1986; el aumento de las transferencias a los gobiernos departamentales para financiar la salud y la educación, y la búsqueda de mayores recursos propios. En conjunto, según lo dispuesto por la Constitución, en el año 2002 los gobiernos locales deben recibir de forma automática el 22% de los ingresos corrientes de la nación. Los mayores recursos provinieron de los impuestos a los bienes raíces y el impuesto de industria y comercio en el caso de los municipios; los impuestos sobre la cerveza, licores y cigarrillos en el caso de los departamentos; la creación de un sistema nacional de cofinanciación que complementase las transferencias automáticas con transferencias por proyecto y con contrapartida; la creación de una entidad financiera de desarrollo territorial como banco de segundo nivel para financiar la inversión en los

sectores que están bajo la responsabilidad de las entidades territoriales; la organización del Fondo Nacional de Regalías para financiar proyectos de desarrollo regional, y la introducción de nuevos tributos (como la sobretasa a la gasolina) para la financiación de obras de infraestructura y sistemas de transporte masivo.

En la primera etapa de la descentralización, la Ley 12 de 1986 estableció que los aumentos recibidos por los municipios deberían destinarse a inversión en una serie de sectores determinados en la misma norma. El municipio podía escoger dentro de la lista sus prioridades y asignar los recursos de acuerdo con éstas, disponiendo de cierta autonomía, aunque orientada, sobre las decisiones de gasto. En la segunda etapa, la Ley 60 de 1993 aumentó la condicionalidad y estableció porcentajes fijos de asignación, de forma tal que el 30% debía destinarse a gastos de educación, 25% a salud, 20% a agua potable y 5% a recreación, cultura y deporte, quedando el 20% restante para su posible utilización por el municipio dentro de una lista de sectores también fijados por la misma norma. En el caso de los departamentos, el aporte fiscal debe distribuirse en un 60% a educación, 20% a salud y el 20% restante puede asignarse a cualquiera de los dos sectores. Como vemos, las normas sobre transferencias condicionan la utilización de los recursos y excluyen las aplicaciones para fomento del desarrollo productivo a nivel local.

El diseño del proceso de descentralización no ha respetado plenamente uno de los criterios básicos comúnmente aceptados en cualquier reforma, donde primero se definen las funciones y luego se asignan los recursos. En el caso de los gobiernos locales de Colombia, lo primero ha sido la determinación de los recursos a transferir y después ha venido la fijación de las líneas posibles de gasto. La distribución de funciones entre los niveles de gobierno ha sido un proceso gradual de tanteo que ha conducido a una situación bastante confusa. Por una parte se establecen finalidades a las cuales se pueden destinar las transferencias a los gobiernos territoriales y, por la otra, mediante diversas disposiciones sectoriales, se determinan funciones específicas a cada nivel. Con relación a la capacidad de los gobiernos locales, ha primado el criterio de considerar que ésta se irá adquiriendo en la práctica y, por tanto, se asignaron las responsabilidades y recursos suponiendo que dicha capacidad se generaría al enfrentar la necesidad de cumplir las funciones. Se han diseñado y puesto en marcha diferentes programas de fortalecimiento institucional, aunque en forma descoordinada y con resultados precarios. En el caso de los departamentos, por el contrario, se ha exigido un determinado fortalecimiento institucional como requisito para la transferencia de funciones, mediante un proceso de certificación.

A pesar de la magnitud de los recursos transferidos, el gobierno nacional no ha montado un esquema eficaz de seguimiento y evaluación de la gestión de los gobiernos subnacionales. Como consecuencia de ello, se carece de información básica que permita evaluar los avances y resultados de la política de descentralización y permita efectuar las correcciones requeridas. Los antecedentes sobre la capacidad institucional no son muy numerosos y las posiciones son diversas. Aunque ha habido una respuesta muy positiva de los gobiernos locales,

diversos estudios insisten en la débil capacidad de los gobiernos municipales (Banco Mundial, 1995).

Como no podía ser de otra forma, la descentralización ha conducido a diversas tensiones con el gobierno central. Por una parte, el endeudamiento local se ha convertido en un problema principal por su impacto sobre las finanzas públicas y el entorno macroeconómico; por otra, el crecimiento de las transferencias, sumado a otros factores que han presionado el gasto del nivel nacional, ha llevado a un fuerte déficit fiscal en el gobierno central. Desde el punto de vista constitucional, las tres instancias básicas de la administración del Estado se encuentran comprometidas con la promoción del desarrollo económico. Sin embargo, mientras el municipio sobrevive a la avalancha de atribuciones, competencias y controles, y el departamento se adapta y responde a sus nuevos e indefinidos roles, el Estado central conserva el manejo de las herramientas más importantes de promoción del desarrollo económico (Cuervo y otros, 1997).

En el caso del Estado central, es claro que tiene a su cargo el manejo macroeconómico y, además, la Constitución le asigna la dirección general de la economía, dándole facultades amplias de intervención. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Finalmente, los municipios deben prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Teniendo en cuenta esta definición de facultades generales, tanto los municipios como los departamentos pueden realizar actividades de promoción del desarrollo económico en sus territorios. Es así como tradicionalmente los departamentos y municipios más desarrollados han impulsado algunas políticas de promoción económica con entidades creadas para tal fin en áreas como el desarrollo agropecuario, el turismo o la promoción industrial. Sin embargo, no es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central para ser utilizados por los territorios, que promover la capacidad de los territorios para impulsar sus propios proyectos y aprovechar mejor sus recursos endógenos. Esta importante diferencia no parece haberse incorporado aún al diseño de las políticas de desarrollo económico local de Colombia.

Por otra parte, el proceso de descentralización se ha concentrado principalmente en la distribución de funciones en materia de política social y de provisión de servicios públicos. Obviamente, las acciones en este campo pueden tener incidencia en las actividades económicas, pero el rasgo a destacar es que en el proceso de redistribución de funciones y recursos no se ha contemplado la asignación de tareas a los gobiernos subnacionales en materia de promoción del desarrollo económico local. Quizá la excepción a esta tendencia es la transferencia a los municipios de la responsabilidad de prestar asistencia técnica agropecuaria a los pequeños campesinos. Desde la perspectiva de los recursos, ya se ha señalado que las transferencias están condicionadas, en el sentido de que deben destinarse

prioritariamente al ámbito social. En el caso del aporte fiscal, éste debe destinarse en su totalidad a los sectores de educación y salud, mientras que en las transferencias a los municipios el 80% está condicionado a la inversión en los sectores de educación, salud, agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte, siendo el 20% restante de libre disposición, pero dentro de una lista de sectores o actividades determinada por la ley, entre los que se encuentran vivienda, subsidios a la población pobre para acceso a servicios públicos, reforma agraria, asistencia técnica agropecuaria, caminos rurales, grupos de población vulnerables, justicia, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, redes viales municipales y pago del servicio de la deuda. La posibilidad de dedicar recursos a proyectos de promoción de actividades económicas locales radica en la disponibilidad de recursos propios, lo que conduce a que esta opción quede limitada principalmente a los municipios intermedios y mayores, dado que la gran mayoría de los gobiernos locales dependen básicamente de las transferencias nacionales.

Pese a todo, el carácter integral de la descentralización colombiana, es decir, el hecho de que combina medidas de índole fiscal, administrativa y política, ha dado origen a un nuevo marco para la gestión de los gobiernos locales. Los municipios han adquirido una nueva dinámica política y el país ha presenciado el surgimiento de numerosas alternativas y cambios sustanciales en la gestión local. Aunque el proceso de descentralización no tenía dentro de sus objetivos específicos la promoción del desarrollo económico local, el nuevo marco ha estimulado a las administraciones locales más comprometidas con los problemas de su respectivo territorio. Así pues, a pesar de todas las dificultades, la descentralización y la nueva Constitución han creado un estado de ánimo completamente diferente, que empieza ya a producir efectos positivos. Hay en este momento mayor conciencia de la necesidad de tomar iniciativas propias, de movilizar al máximo los recursos locales, en vez de permanecer, como era lo usual antes de la descentralización, a la espera de los auxilios del Estado central. No obstante, el tipo y la cantidad de iniciativas, las herramientas utilizadas, la naturaleza de las asociaciones entre agentes y las articulaciones con las instancias departamentales y nacional del Estado son prácticamente desconocidas (Cuervo y otros, 1997).

Como consecuencia, la preocupación por situaciones como el desempleo, el estancamiento económico o el nivel de ingresos se ha traducido en nuevas intervenciones políticas por parte de los gobiernos municipales y departamentales. Esto es resultado también de las percepciones de la ciudadanía sobre sus principales problemas, dentro de los cuales cuestiones como el desempleo siempre ocupan un lugar importante. Ante la persistencia de serios problemas de pobreza, las administraciones territoriales han comenzado a incluir, dentro de sus agendas políticas y planes de desarrollo, la promoción del desarrollo económico local.

En una investigación realizada para la Dirección Nacional de Planeación en 1997, referida a las iniciativas locales de desarrollo económico en Colombia, se comprobó el creciente interés de las administraciones departamentales y

municipales en el desarrollo económico, advirtiéndose dos tipos diferentes de iniciativas. Por una parte, las promovidas por organizaciones no gubernamentales con claro énfasis social y orientadas hacia actividades productivas de pequeña escala. Por otra, la participación activa de algunas cámaras de comercio y de diversas organizaciones del sector privado, interesadas en promover actividades económicas en sus ámbitos territoriales. Como dice el informe de la mencionada investigación (Cuervo y otros, 1997), la mayoría de las iniciativas de desarrollo económico local identificadas son resultado de programas establecidos por el gobierno central en el marco de las estrategias de competitividad y desarrollo de las políticas de ciencia y tecnología y empleo. Buena parte de estas iniciativas se realizan de forma conjunta con organizaciones no gubernamentales en el nivel local.

En materia de desarrollo empresarial y generación de empleo, Colombia tiene experiencia en programas de fomento de las microempresas, por medio de servicios de crédito, capacitación y asistencia técnica, aunque estas intervenciones han sido canalizadas a través de fundaciones vinculadas al Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PMDM) y no por los gobiernos locales. Por otra parte, la realización de estudios de competitividad de los departamentos ha sido promovida por una entidad nacional (el Instituto de Fomento Industrial), en forma asociada con las cámaras de comercio. Finalmente, los centros de desarrollo tecnológico y las incubadoras de empresas han sido principalmente impulsadas por COLCIENCIAS, otra entidad nacional, aunque en su instalación participan los gobiernos locales y las organizaciones empresariales. Algunas ciudades y departamentos han estado haciendo también diversos análisis y ejercicios de planeación estratégica.

De todas estas iniciativas, las más consolidadas son los programas de fomento de las microempresas, mientras que las iniciativas de creación de centros de desarrollo tecnológico y las incubadoras de empresas son bastante más recientes, al igual que buena parte de los estudios y ejercicios de planeación estratégica. La puesta en marcha de programas integrales de desarrollo económico local se encuentra apenas en etapa de exploración. El panorama general muestra, por tanto, una situación caracterizada por diversas iniciativas de apoyo a la microempresa y de desarrollo tecnológico y empresarial promovidas por instancias nacionales de gobierno, con participación del sector privado y de organizaciones empresariales; asimismo, por diversas iniciativas de ciudades, departamentos y cámaras de comercio destinadas a elaborar planes estratégicos y estudios de competitividad regional; e iniciativas dispersas de pequeña escala alentadas por organizaciones no gubernamentales con fines sociales.

B. INICIATIVAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN ANTIOQUIA¹⁹

El departamento de Antioquia es uno de los 32 departamentos en que está dividido el territorio colombiano. Tiene una extensión de 63 612 kilómetros cuadrados y una población de 5 100 000 personas. Su territorio abarca las regiones naturales andinas y del Caribe y contiene tres importantes valles aluviales: el del río Atrato al occidente, el del río Cauca, que lo cruza de norte a sur, y el gran valle del río Magdalena al oriente. A la visión emprendedora de los antioqueños se suma el gran sentido de pertenencia y colectividad de sus gentes, resultado en gran medida de la necesidad de actuar de manera conjunta para hacer frente a los retos que la naturaleza les impuso. Estos rasgos de la cultura local han favorecido la construcción de espacios de cooperación público-privada en los planes y proyectos de desarrollo.

En los albores del siglo XX hizo su aparición en Antioquia la industria cafetera, sobre la base de una producción en pequeña escala que dio origen a una infraestructura para la comercialización y exportación del grano, configuró el mercado interno de bienes manufacturados y, conjuntamente con la minería, permitió la acumulación de capital necesaria para la inversión en las primeras industrias manufactureras. De esta forma Medellín se convirtió en el primer centro manufacturero nacional y en el centro financiero y político de la región antioqueña. Sin embargo, las limitaciones del modelo tradicional de exportación primaria y la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, afectaron con gran intensidad al departamento de Antioquia, debido a su fuerte especialización en la producción de café y en la fabricación de bienes manufacturados básicos. Hasta fines de los años ochenta, la industria antioqueña se caracterizó por el predominio de la producción textil y de alimentos, la estructura oligopólica de sus sectores más importantes, la integración vertical y horizontal de las grandes empresas, y la ausencia de vínculos de cooperación entre las grandes empresas y las pequeñas y medianas empresas. En los años noventa, con las políticas de apertura y modernización de la economía, muchas empresas acometieron procesos de reestructuración productiva, que dieron como resultado el surgimiento de nuevas actividades, especialmente en los servicios. En la actualidad la producción manufacturera representa el 29% del PIB departamental, mientras que el sector de los servicios aporta el 51%.

La economía antioqueña se caracteriza por el predominio de las actividades urbanas, concentradas en un 70% en la capital del departamento, Medellín, y su área metropolitana, con una débil participación de la producción agropecuaria y una desarticulación manifiesta entre sectores y actividades urbanas y rurales, que se expresa en la ausencia de cadenas productivas eficientes en el seno del territorio. Un problema fundamental es el desempleo abierto en la capital y los bajos ingresos de la población ocupada en el sector informal y en el campo. Antioquia tiene 12 484

¹⁹ Resumen del documento de Carlos Londoño (2000).

kilómetros de carreteras, de los cuales 1 284 son vías nacionales y 3 970 carreteras municipales. El sistema vial del departamento es de carácter radial, y se caracteriza por el predominio del transporte terrestre automotor, el abandono del transporte ferroviario y la escasa utilización del transporte fluvial. El sistema de generación de energía hidroeléctrica se basa en dos corrientes hídricas principales, los ríos Negro-Nare y Grande-Medellín-Porce.

1. La promoción de iniciativas e instituciones de desarrollo económico local en Antioquia

La sociedad antioqueña se ha caracterizado históricamente por su capacidad y disposición para formular propuestas de promoción del desarrollo económico y social, y para diseñar mecanismos institucionales de cooperación entre los sectores público, privado y comunitario como base y respaldo de tales propuestas. En un somero repaso de esa experiencia histórica, cabe distinguir tres fases. La primera se refiere al período de auge de la industrialización y de crecimiento de la economía antioqueña, durante el cual la gobernación departamental creó diversas instituciones para la promoción y financiación de proyectos; la prestación de servicios públicos; la promoción de la reforestación y el apoyo a la actividad turística. En 1964 el gobierno departamental decidió utilizar los recursos provenientes de la venta del ferrocarril de Antioquia y crear el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), con la finalidad de promover y financiar el desarrollo del departamento, merced al impulso de proyectos municipales o de proyectos regionales de interés común para varios municipios.

La autorización al IDEA para participar en empresas de economía mixta dio lugar a la creación de otras dos importantes entidades para el desarrollo del departamento, la Corporación de Turismo de Antioquia (TURANTIOQUIA) y la Corporación Forestal de Antioquia (CORFORESTAL). La primera fue creada para investigar, planificar, organizar y comercializar la actividad turística del departamento. La segunda, para propiciar el uso y explotación racional de los bosques, proteger las cuencas hidrográficas, recuperar los suelos e industrializar la madera. Junto al IDEA se fundó también el ente autónomo Empresas Departamentales de Antioquia (EDA), que se encargó de los servicios de telefonía para los municipios y participó igualmente en importantes proyectos productivos, principalmente para el desarrollo de la minería del carbón. Finalmente, para prestar los servicios públicos de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía, gas y telecomunicaciones se creó la entidad Empresas Públicas de Medellín (EPM).

Una segunda fase se refiere al período de crisis del modelo tradicional de desarrollo en Antioquia, ante lo cual el gobierno departamental, en estrecha coordinación con el sector privado empresarial y las universidades, elaboraron en 1983 un Plan de Desarrollo Departamental, con los objetivos básicos de aumentar el empleo en los sectores líderes de la economía regional (industria, sector agropecuario, minería y actividad forestal) y mejorar la calidad de vida de la población mediante la inversión en infraestructura física y social. Por otra parte,

para articular mejor los intereses de los empresarios antioqueños se creó PROANTIOQUIA, organización cuya función básica consiste en representar al sector empresarial en la identificación y promoción de proyectos de desarrollo en el departamento.

Finalmente, una tercera fase corresponde ya a los años noventa, con las políticas de apertura y modernización de la economía colombiana. En este período, los planes del Departamento de Antioquia empezaron a incorporar el enfoque de la competitividad sistémica y a considerar la importancia de la plataforma competitiva territorial, así como la articulación de los agentes público, privado y comunitario para lograr un entorno local competitivo. Para ayudar a crear ese entorno competitivo de las empresas y apoyar los procesos de reestructuración productiva se fundó el Consejo Regional de Competitividad de Antioquia, se elaboró el Plan Estratégico de Medellín y se propuso la formulación de un Plan Estratégico de Antioquia.

El Plan Estratégico de Medellín y su Área Metropolitana

El Plan Estratégico de Medellín y su Área Metropolitana surgió con el objetivo de promover el desarrollo económico y social sobre la base de la cooperación entre los sectores público y privado. Para ello, la alcaldía de Medellín creó la Consejería Económica y de Competitividad, a la cual se le encomendaron la formulación del Plan Estratégico de Medellín y su Área Metropolitana, y la de los Programas de Fomento Económico y de Empleo. En diciembre de 1995, la alcaldía, con la cooperación del proyecto de gestión pública del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), convocó a un amplio grupo de instituciones de la sociedad civil, la empresa privada, el sector público y las universidades a un proceso de reflexión sobre el futuro de la ciudad y su área metropolitana, con el fin de formular un plan estratégico. Después de dos años de reflexión y concertación, el resultado más importante fue lograr los acuerdos básicos sobre las estrategias y los proyectos prioritarios orientados a la consecución de los objetivos futuros de la región metropolitana.

El Plan Estratégico de Medellín y su Área Metropolitana tiene un consejo rector formado por más de 50 entidades representativas de la región, y una junta técnica en que participan los gobiernos municipal y departamental, las universidades, los gremios de la producción, más diversas organizaciones no gubernamentales y centros de investigación de la ciudad. El plan no tiene base legal alguna. Es sólo un acuerdo de cooperación público, privado y comunitario en torno a ciertos objetivos, líneas estratégicas y proyectos. Para la ejecución de los proyectos el plan contempla la creación de grupos de impulso y seguimiento, en los cuales habrán de participar los agentes comprometidos en los proyectos. Sin embargo, el plan no ha logrado definir una organización institucional que le permita operar con independencia de las decisiones políticas de la alcaldía. Esta circunstancia, unida a la debilidad de su consejo rector, se ha convertido en un obstáculo. Desde el punto de vista metodológico, el plan ha hecho hincapié, en una primera fase, en los

factores endógenos, contemplando una segunda fase en la cual la atención se volcará hacia las relaciones con el entorno departamental, lo cual ha conducido a proponer la necesaria articulación con el Plan Estratégico de Antioquia.

El Programa de Desarrollo Económico Local

Para alcanzar las metas referentes a los programas de fomento económico y empleo, la alcaldía diseñó y puso en marcha el Programa de Desarrollo Económico Local, que tiene los siguientes objetivos:

- Contribuir a la concertación y ejecución de un programa de empleo e ingresos para la ciudad de Medellín y su área metropolitana.
- Diseñar programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, con el fin de impulsar su competitividad e inserción creciente en los mercados internacionales.
- Diseñar y poner en marcha una agenda internacional para promover la nueva imagen de la ciudad entre visitantes e inversionistas de diversas partes del mundo.
- Impulsar proyectos de infraestructura urbana y metropolitana orientados a facilitar la internacionalización de las actividades productivas de la ciudad.

Estos objetivos se alcanzarán merced a los Programas Especiales de Empleo, el Programa de Apoyo a la Microempresa Productiva, el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa y el Programa de Promoción Internacional de la Ciudad.

Dentro de los Programas Especiales de Empleo cabe citar el convenio entre la alcaldía de Medellín y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que ha permitido abrir varias oficinas descentralizadas de información sobre empleo; la creación de un Centro de Información de Empleo para profesionales, mediante convenio de la alcaldía, el SENA y la Cámara de Comercio de Medellín; el establecimiento de un modelo de capacitación para el empleo sobre la base de un estudio que identifica los oficios y las especialidades más demandadas por los empresarios así como las características de los aspirantes, actividad que lleva a cabo la Corporación Paisajoven con el apoyo de la GTZ, y el Observatorio del Empleo y el Talento Humano, iniciativa de la Cámara de Comercio de Medellín, con el apoyo de otras entidades públicas y privadas, para evaluar los programas locales de empleo y recomendar ajustes según los retos específicos que debe afrontar la economía local en un contexto de apertura y globalización.

El Programa de Apoyo a la Microempresa Productiva comprende varios instrumentos de interés: i) apoyo a los microempresarios para la formación de grupos asociativos que les permitan participar como abastecedores de las compras

del municipio; ii) una línea de crédito con baja tasa de interés y con plazos de entre uno y cinco años, gracias a la intermediación del gobierno local ante las entidades financieras especializadas, para financiar activos fijos y capital de trabajo; iii) el Fondo Regional de Garantías de Antioquia, creado por la gobernación departamental y entidades del sector privado, con el fin de facilitar el acceso de la microempresa al crédito; iv) cupos de crédito para abastecimiento de materias primas; v) asesoramiento técnico para la producción, y vi) apoyo de la Promotora de Comercio Social para la comercialización de los productos de la microempresa.

El Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa abarca: i) el Plan Regional de Apoyo Exportador, que tiene como principal objetivo ampliar los mercados para las PYME; ii) una alianza estratégica con el Instituto de la Exportación y la Moda (Inexmoda), para capacitar a pequeños y medianos empresarios de la industria textil y de confección en el conocimiento de materiales textiles, y prestar asesoramiento y apoyo directo a empresarios del sector de la confección con el fin de facilitar su presencia en ferias y en los cursos de actualización en diseño y tendencias que ofrece el Inexmoda, y iii) el impulso de la subcontratación internacional, aprovechando para ello la eficiencia de la plataforma urbana y las ventajas de ubicación y de exención de impuestos que ofrece la zona franca localizada en las inmediaciones del aeropuerto internacional, situado a 60 kilómetros de Medellín.

La Cámara de Comercio de Medellín y el Consejo de Competitividad de Antioquia

La Cámara de Comercio de Medellín cumple funciones de promoción del desarrollo regional y de apoyo a la actividad empresarial en el territorio departamental, en general en forma descentralizada. Presta servicios a empresas en las áreas de formación, información, asesoramiento, promoción y registro, además de ofrecer programas especiales. Cuenta para ello con un Sistema de Información Empresarial, un Centro de Diseño y Moda y un Centro de Conciliación y Arbitraje, además de promover la realización de estudios sobre asuntos regionales y la constitución de un Banco de Proyectos regional. Cabe mencionar aquí que las cámaras de comercio del país y la de Medellín han estado vinculadas a estudios que señalan la necesidad de elaborar una visión colectiva para el desarrollo territorial, como el estudio de la consultora *Monitor*, liderado por las cámaras de comercio y el gobierno nacional, y, posteriormente, el Estudio de Competitividad de Medellín, promovido por la Cámara de Comercio de la ciudad.

En efecto, la Cámara de Comercio de Medellín, con el propósito de crear condiciones para el fomento de la competitividad en la región, apoyó la creación del Consejo de Competitividad de Antioquia, que tiene como objetivos: i) formular una estrategia regional de competitividad; ii) identificar actividades y actores clave para la materialización de ésta; iii) articular y promover en la región las políticas nacionales en materia de competitividad; iv) establecer de forma concertada los

indicadores regionales de competitividad; v) crear un sistema de jerarquización de proyectos de inversión decisivos para la competitividad de la región; vi) impulsar una cultura de cooperación para la competitividad, y vii) promover el conocimiento de los distintos aspectos implícitos en la competitividad sistémica, identificando y promoviendo los complejos productivos existentes en los diferentes territorios. La Cámara de Comercio de Medellín, conjuntamente con la Gobernación de Antioquia, las universidades y PROANTIOQUIA promovieron la realización de un estudio de prospectiva llamado Visión Antioquia Siglo XXI, que sirvió de marco para jerarquizar los proyectos de desarrollo del departamento y proponer otros nuevos. El Proyecto Visión Antioquia Siglo XXI es una actividad del Consejo de Competitividad del departamento, resultado de un gran proceso de concertación entre los diferentes actores de Antioquia, para evaluar las potencialidades como región ante los retos y exigencias del mundo actual. En la construcción de dicha visión participaron 650 instituciones, alcanzándose en noviembre de 1997 un acuerdo sin precedentes en la historia del departamento en torno a su visión de futuro.

El Plan Estratégico de Antioquia

El Plan Estratégico de Antioquia surgió como un proyecto de cooperación público-privada, por iniciativa de entidades comprometidas con el desarrollo del departamento. El plan es una alternativa para avanzar en la definición de las líneas y los proyectos estratégicos que permitan hacer realidad la visión de futuro de Antioquia. Igualmente, el plan es un espacio para articular los objetivos de corto y mediano plazo de los gobiernos departamental y municipales con los objetivos de largo plazo; y un mecanismo para integrar el desarrollo de Medellín y su área metropolitana con el resto del departamento. Del mismo modo, constituye una oportunidad para vincular, sobre nuevas bases, el desarrollo de Antioquia al del resto del país y el mundo, y un mecanismo para fortalecer los vínculos de cooperación entre los principales actores del desarrollo regional. Las instituciones proponentes del Plan Estratégico justifican su necesidad desde la perspectiva de los proyectos que lideran. En algunos casos es la necesidad de avanzar en la formulación de estrategias y proyectos; en otros, es la conveniencia de contar con un entorno adecuado para el desarrollo de las iniciativas, y en otros, por último, es la manera de lograr una coordinación efectiva para la gestión integral de las políticas de desarrollo en el territorio. El alcance sectorial y de corto plazo de los planes de desarrollo de Antioquia motivó la creación de un mecanismo de convergencia y articulación de carácter permanente, dotado además de una visión integral del departamento y de su entorno. Las instituciones que propusieron la elaboración del Plan Estratégico son la gobernación de Antioquia, la Presidencia de la República –por intermedio de la Consejería Presidencial para Antioquia–, el Plan Estratégico de Medellín y su área metropolitana, el Proyecto Visión Antioquia Siglo XXI, el Proyecto Antioquia: Convergencia y Desarrollo, PROANTIOQUIA, el periódico *El Colombiano* y la Cámara de Comercio de Medellín.

La formulación del Plan Estratégico para Antioquia tuvo lugar en un momento especialmente oportuno, debido al proceso de descentralización en marcha y la necesidad de profundizar en los mecanismos institucionales para la promoción del desarrollo económico local y el reforzamiento del proceso de paz. En efecto, la Constitución de 1991 creó nuevos espacios de participación ciudadana, facilitando el desarrollo de procesos de planificación concertada. El Plan Estratégico de Antioquia surge, pues, como un acuerdo del gobierno departamental, el sector privado, las universidades y diversas organizaciones de la sociedad civil, apoyados en la experiencia de ejercicios de planificación anteriores. El objetivo general del plan es orientar el desarrollo de largo plazo del departamento en el horizonte 2000-2020, mediante la formulación de un plan estratégico participativo, concertado y negociado con los diferentes actores que pueden incidir en su desarrollo. Sus objetivos específicos son definir sus instancias de gestión; promover procesos de pedagogía social para la elaboración y ejecución del plan, y posibilitar la participación amplia de los antioqueños en la concepción del plan estratégico del departamento en sus tres ejes: visión, líneas estratégicas y programas y proyectos, mediante un mecanismo de cooperación entre los sectores público, privado y comunitario.

2. Actores destacados

Los empresarios industriales tienen una organización gremial fuerte, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), con sede en Medellín y gran presencia de empresarios antioqueños en su dirección. La ANDI agrupa a las grandes empresas industriales del país, así como a entidades del sector financiero y de los servicios. Otras asociaciones importantes son la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) y la Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas (FEDEMETAL). Todas ellas asumen la representación de los intereses de las empresas asociadas ante el gobierno y las demás instancias de interés. Por su parte, la Federación Nacional de Cafeteros (FEDERCAFE) representa a los caficultores y desarrolla un esquema integral de apoyo a la actividad, que incluye, entre otras cosas, compra de la cosecha, asistencia técnica e inversión en obras de infraestructura física y social en las zonas productoras del grano, todo ello por intermedio de sus comités departamentales, que son elegidos por los mismos productores.

En una primera época, cuando los gobiernos centrales nombraban las autoridades regionales y locales, los industriales antioqueños tenían capacidad para incidir en las decisiones políticas a nivel regional y local, lo que facilitó el logro de acuerdos básicos para el manejo autónomo de las empresas prestadoras de servicios públicos y para fijar la prioridad de las grandes obras de infraestructura. Posteriormente, con la crisis de las industrias tradicionales y la elección popular de gobernadores y alcaldes a partir de los años noventa, se restó poder político a los empresarios y, por supuesto, a los gremios que los representan. El espacio dejado por los gremios lo llena la Cámara de Comercio de Medellín.

Otro actor destacado es el gobierno departamental, que tiene como funciones básicas la promoción del desarrollo económico y social, la intermediación entre el Estado y los municipios y el apoyo a estos últimos. Para el cumplimiento de estas funciones, se ocupa de la inversión en obras de infraestructura física y social de carácter departamental, de la planeación y el ordenamiento territorial, la cofinanciación con los municipios, la identificación y promoción de proyectos de desarrollo y la inversión en proyectos productivos. También hay que mencionar aquí a las organizaciones no gubernamentales que actúan en las áreas de fomento de las microempresas, atención de los grupos vulnerables, defensa de los derechos humanos, cuidado del medio ambiente y desarrollo local. Estas organizaciones desempeñan un papel importante en el seguimiento de los programas de gobierno y de la gestión pública. Como se señaló, en Antioquia ha prevalecido tradicionalmente un acuerdo entre el sector privado y representantes políticos para la gestión de los servicios públicos, en virtud de lo cual se han establecido alianzas para crear entes autónomos en la prestación de servicios. No obstante, en Antioquia no hay un trabajo bien articulado entre Medellín y la gobernación de Antioquia, lo que impide obtener mejores resultados a nivel regional.

3. Descentralización y desarrollo económico local

El proceso de descentralización muestra avances significativos en Colombia, aunque todavía se encuentra a mitad de camino de acuerdo con los enunciados constitucionales, ya que el control central sigue siendo evidente y las entidades territoriales tienen grandes problemas para asumir las funciones que les han sido encomendadas. En la dimensión política se privilegia el sistema de democracia participativa, que se expresa en la elección popular de alcaldes y gobernadores, así como de sus respectivos órganos legislativos (concejos y asambleas). La elección popular se efectúa mediante el ejercicio del voto programático, es decir, los electores votan por un programa de gobierno que debe ser ejecutado por el alcalde o gobernador elegido, so pena de destitución mediante la revocación del mandato. El programa de gobierno es la base para la formulación del plan de desarrollo de cada administración. La elección popular de las autoridades tienen como consecuencia, entre otras, la apertura un mayor número de espacios de participación ciudadana, los cuales, sin embargo, no han podido ser aprovechados plenamente, debido en lo fundamental al precario nivel de organización de la comunidad en el orden local.

En la dimensión económica, la participación creciente que tienen las transferencias a las entidades territoriales dentro de los ingresos corrientes de la nación, no ha estado acompañada de las reformas necesarias en el nivel central, lo cual, junto con restar capacidad al gobierno nacional para manejar de la estabilidad macroeconómica, es causa de incertidumbre en lo concerniente al financiamiento de los municipios y los departamentos. Desde el punto de vista administrativo, el Estado colombiano ejerce sus responsabilidades mediante la distribución de funciones entre tres niveles gubernamentales: la nación, los departamentos y los municipios. El problema fundamental a este respecto se ha presentado en el

momento de asegurar un reparto adecuado de los ingresos y competencias entre los entes de gobierno, así como en lo referente a establecer mecanismos de cooperación entre ellos, de tal manera que la estructura resultante sea flexible y eficiente. En efecto, la descentralización en Colombia fortaleció el papel de la nación y los municipios, pero dejó relativamente débil a los departamentos para desempeñar las funciones que se les habían encomendado, en especial las referidas a la promoción del desarrollo económico regional. En Antioquia se ha generado un localismo extremo, con tendencia a la fragmentación territorial, lo cual dificulta la concertación de acuerdos institucionales o intermunicipales para la asignación eficiente de los recursos públicos y privados.

Para reducir las disparidades regionales en 1985 se crearon los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES), con el propósito de superar las restricciones del nivel departamental, desconcentrar la planeación en un sistema de niveles múltiples, propiciar la integración sectorial y territorial, y facilitar la participación de las entidades territoriales en la planificación. Sin embargo, los CORPES han sido, en la práctica, meros agentes de las políticas nacionales y los departamentos han quedado desdibujados, a pesar de gozar, según las normas, de atribuciones para coordinar y articular la inversión nacional en el territorio y planificar y promover el desarrollo local.

Con respecto al nivel municipal, la Constitución realza su papel como célula del ordenamiento político y administrativo del país, como ejecutor de la política social y como agente del ordenamiento territorial. Las funciones que hoy tienen los municipios en Colombia los dotan de algunos instrumentos clave para la promoción del desarrollo económico local, especialmente en lo que se refiere a la animación de procesos de concertación y establecimiento de acuerdos entre actores, la creación de una plataforma competitiva, y la proyección nacional e internacional. Estos aspectos son cada vez más importantes para la comunidad local, y aparecen con mayor fuerza en los programas de gobierno de los candidatos municipales. Sin embargo, a pesar de los problemas económicos y de empleo existentes en los municipios de Antioquia, son muy pocos los que están poniendo en marcha procesos de desarrollo económico local que orienten a la comunidad y contribuyan a definir alternativas de largo plazo para las localidades. En los casos en que hay iniciativas de desarrollo económico local, son en general propuestas dispersas y muy poco integradas con los proyectos del entorno. Por su tamaño, capacidad administrativa y financiera, el municipio de Medellín es una excepción a la regla, ya que en él se formuló y puso en marcha un Plan Estratégico, y se creó además la Consejería Económica y de Competitividad con el propósito de coordinar los programas de empleo y de promoción económica de la ciudad.

En el contexto de las políticas de descentralización de Colombia, la promoción económica queda en manos del gobierno nacional, el cual da, sin embargo, prioridad a la política de estabilidad macroeconómica y a las políticas sectoriales, que no incorporan la dimensión regional y local. Dichas políticas parten del convencimiento de que el mercado y la competencia que se logra con la apertura y

modernización son suficientes para promover el crecimiento y la equidad regional. Sin embargo, los efectos no han sido los esperados. Las políticas de estabilidad macroeconómica no han logrado crear las condiciones adecuadas para el crecimiento de la inversión productiva y la ampliación de los mercados. Más aún, esto ha conducido a un progresivo desmantelamiento de las industrias tradicionales y a la consecuente disminución del empleo generado en ellas. Debido a la ausencia de políticas de promoción activas en el nivel regional, no se ha podido gestar un ambiente competitivo e innovador para las empresas colombianas, sobre la base de la articulación en red de las instituciones públicas y privadas que tienen injerencia en el desarrollo regional y nacional. La promoción del desarrollo económico local en Colombia necesita, pues, el fortalecimiento institucional para la cooperación pública, privada y comunitaria, como condición necesaria para crear ambientes innovadores territoriales. En la tarea de poner remedio a los principales males del país (las condiciones de desintegración social y de violencia, y la existencia de una infraestructura de apoyo a la producción débil y desarticulada), el instrumento fundamental es la planeación estratégica del desarrollo económico territorial. Al mismo tiempo, se requiere fortalecer la capacidad de los gobiernos departamentales para apoyar estos procesos y para contribuir al desarrollo de plataformas territoriales competitivas, especialmente en la orientación de las infraestructuras, la educación, la infraestructura científico-tecnológica y la promoción nacional e internacional.

4. Conclusiones

Aunque con grandes deficiencias, en Colombia se han dado pasos importantes para la descentralización política y administrativa. Sin embargo, es necesario avanzar en la implantación de mecanismos institucionales para promover el desarrollo integral en el contexto regional, con la participación activa de los actores clave. Para que la participación ciudadana sea verdaderamente tal, es necesario ampliar los espacios para su ejercicio y fortalecer al mismo tiempo las instituciones pertinentes. En el primer caso, se precisa mejorar la capacidad de la comunidad para aprovechar los espacios de participación que la Constitución ofrece. En el segundo caso, es necesario fortalecer la capacidad de los departamentos para la promoción del desarrollo económico y social en sus territorios y apoyar la transformación institucional de las empresas y los gremios, de tal manera que puedan contribuir al objetivo de desarrollo económico con justicia social y sustentabilidad ambiental. Para ello se requieren instituciones locales flexibles, libres del control burocrático y, sobre todo, con capacidad de manejo de los asuntos locales y de interacción con los principales actores del desarrollo local. La experiencia de los planes estratégicos muestra el liderazgo que en ellos ejerce el gobierno local. Sin embargo, hay que tener en cuenta los riesgos asociados a los cambios políticos y la falta de continuidad en el apoyo de las administraciones públicas.

La Consejería Económica y de Competitividad de Medellín es una buena muestra de la forma como un municipio puede organizarse para fomentar el

desarrollo económico en el contexto de la descentralización. Con el Plan Estratégico se dota a la consejería de los fundamentos de largo plazo, de los consensos y los acuerdos para lograr un objetivo de ciudad. Por otra parte, los programas especiales de fomento económico le permiten abordar la problemática económica en el corto plazo, teniendo como marco los objetivos y estrategias del plan. Un problema de fondo que el Plan Estratégico de Antioquia debe resolver es cómo lograr una participación fuerte del gobierno local, sin que ello signifique una dependencia total de las decisiones políticas y del apoyo que le quiera dar una administración en particular. La clave está en el diseño de un mecanismo institucional para la gestión del plan estratégico que garantice la adopción de consensos entre todos los agentes involucrados, sin que ello signifique una pérdida de autonomía de las entidades participantes.

Por otra parte, los planes estratégicos están referidos principalmente al ámbito municipal y metropolitano, pero la experiencia muestra que la promoción del desarrollo requiere también espacios más amplios, que en el caso colombiano, coinciden por diferentes razones, con los departamentos. Entre estas razones cabe indicar las siguientes:

- Fuerte identidad territorial. Por motivos culturales y políticos, los colombianos se identifican intensamente con su respectivo territorio (departamento) lo cual facilita la concertación de alianzas y de acuerdos básicos en torno a las prioridades del desarrollo regional.
- Dotación de factores y elementos clave para el desarrollo regional. Dentro del modelo centralista de desarrollo de Colombia, los departamentos están dotados de instituciones fundamentales para promover el desarrollo, aunque muy desarticulados internamente y con el entorno. Es precisamente en el nivel departamental donde se pueden integrar mejor los factores que configuran las plataformas competitivas en que operan las empresas. Sin embargo, existe el peligro de un localismo excesivo que contribuya a la atomización institucional y la dispersión de recursos y dificulte el establecimiento de acuerdos de cooperación institucional.
- Funciones claras en materia de planeación y promoción del desarrollo de las gobernaciones. En las nuevas condiciones del desarrollo tecnológico, la articulación de esfuerzos sobre la base de propósitos comunes a nivel departamental, es una condición necesaria para lograr un desarrollo sostenible y ofrecer mejores oportunidades de vida y de cohesión social a la población.

Sin embargo, la descentralización no ha dotado a los departamentos de todos los instrumentos que necesitan para desempeñar las funciones de promoción del desarrollo económico local. Por el contrario, se ha debilitado su capacidad para coordinar las entidades nacionales en el territorio; la capacidad de interlocución con los municipios, especialmente con la capital del departamento, es precaria; las fuentes de ingresos son poco flexibles respecto del crecimiento de la economía, y el

margen de maniobra para destinar recursos a las actividades de promoción del desarrollo local es reducido. Por otra parte, las funciones de planeación que la Constitución y la ley les confieren son limitadas, con un mecanismo de participación ciudadana orientado sólo a la consulta, pero no apto para el establecimiento de consensos y de compromisos en torno a objetivos y a proyectos de cooperación entre el sector público, el privado y el comunitario.

El departamento es una instancia que debe fortalecer su capacidad para apoyar a los municipios, pero para la promoción del desarrollo económico es necesario contemplar agrupaciones de municipios según la extensión de los sistemas productivos locales. Ello requiere definir metodologías claras y mecanismos institucionales tales como las asociaciones de municipios, y las áreas metropolitanas. Igualmente, es preciso fortalecer la base de ingresos de los departamentos; mejorar la capacidad de interlocución de los departamentos con los municipios, y dotar a los departamentos de competencias claras para coordinar el trabajo de las entidades nacionales en su territorio y promover el desarrollo económico, especialmente en lo que se refiere a la formación de los recursos humanos, el fomento del empleo, así como el desarrollo de la ciencia y la tecnología, de la inserción internacional y de los sistemas de información.

Con respecto al sector privado, la diversidad de actividades que despliega y el enfoque sectorial de éstas limitan su participación en los proyectos de cooperación pública y privada, dada además la diversidad de intereses y el grado desigual de representatividad que éstos tienen. Por tanto, para lograr una participación adecuada del sector privado en el Plan Estratégico, es conveniente fortalecer institucionalmente las instancias de representación de los gremios, como es el caso del Consejo Intergremial de Antioquia y las cámaras de comercio, y apoyar la transformación de su enfoque de funcionamiento al menos en dos aspectos clave, como son el tránsito desde una perspectiva sectorial a una visión de las cadenas productivas existentes, y la sustitución de la habitual orientación al cabildeo por otra basada en el apoyo y promoción de las cadenas productivas. La transformación de los gremios de la producción hace necesario que éstos asuman el apoyo de las empresas que representan en asuntos relacionados con el desarrollo tecnológico, la información de mercados y otros. Al mismo tiempo, los gremios deben prepararse para participar, junto con el gobierno local, en la definición de los grandes objetivos y proyectos de desarrollo regional.

C. ALIANZAS ESTRATÉGICAS PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO EN BUCARAMANGA²⁰

El caso de Bucaramanga muestra la importancia de la formación de alianzas estratégicas entre los actores locales para lograr mejoras en la competitividad y el desarrollo territorial. En efecto, los gobiernos locales (regional y municipal) pueden convertirse en agentes fundamentales en esa tarea, si cumplen papel facilitador y orientador del proceso de desarrollo merced a la utilización de instrumentos y mecanismos concretos para impulsar iniciativas y proyectos rentables y sostenibles a nivel territorial. Asimismo, el caso evidencia cómo la universidad y los centros de investigación pueden coordinar su trabajo para hacer que la producción de nuevos conocimientos se ajuste mejor a las necesidades específicas del sector productivo local, meta para la cual es preciso que desarrollen programas de investigación más apropiados al potencial de la estructura económica regional en el mediano y largo plazo. Igualmente, el caso muestra que el sector privado es receptivo a este tipo de iniciativas y puede contribuir a la mejora de la competitividad para su beneficio particular y el de su territorio. En definitiva, el caso de Bucaramanga es una interesante experiencia sobre las ventajas que se pueden lograr con la creación de alianzas entre los distintos actores locales, y sobre la importancia de desarrollar acciones conjuntas para crear una estructura fuerte y sostenible de apoyo a la competitividad territorial.

Bucaramanga es la capital del departamento de Santander, localizado en el noreste de Colombia y uno de los más montañosos del país, si bien posee una amplia zona plana y suavemente ondulada, formada por el valle del Magdalena. En la parte más occidental del departamento de Santander predomina la vegetación selvática, con lluvias de 2 500 a 3 000 milímetros anuales. La cordillera Oriental surca el departamento, alcanzando alturas superiores a 3 000 metros, y su parte más oriental sirve como divisoria entre los sistemas fluviales del Magdalena y el Orinoco. El área metropolitana de Bucaramanga está integrada por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón. Su extensión es de 1 479 kilómetros cuadrados, que representan el 5% de la superficie total del departamento de Santander. Bucaramanga es una ciudad de tamaño mediano, con amplia cobertura de servicios públicos y, en general, un buen nivel de calidad de vida, aunque su continuo y acelerado crecimiento ha ido acompañado de los problemas que son propios en tales casos, como la contaminación ambiental, el mal uso del espacio público, el crecimiento del parque automotor y diversos problemas sociales y de marginalidad.

Bucaramanga es la quinta ciudad más grande del país, con una población aproximada de 530 000 habitantes y un total de 963 000 si se añade el área metropolitana. En la actualidad las dos terceras partes de la población del departamento de Santander viven en las ciudades que son cabeceras municipales,

²⁰ Resumen del documento de C. Vargas y R. Prieto (2000).

dos de las cuales (Florida Blanca y Girón) tienen más de 100 000 habitantes. La ciudad de Bucaramanga ha sido epicentro del desarrollo industrial, comercial y de servicios del departamento, y es un lugar estratégico para las actividades de transporte, distribución y comercialización entre el centro del país y la costa atlántica, así como un puente para la actividad comercial y turística con la vecina Venezuela. Su principal fortaleza, sin embargo, se encuentra en su importante dotación de centros de investigación y desarrollo tecnológico, universidades y entidades de formación técnica y de educación. Bucaramanga y su área metropolitana concentran la mayor parte de la actividad industrial y comercial de todo el departamento, con un predominio claro de las microempresas y pequeñas empresas. El PIB del departamento de Santander es aproximadamente el 5% del PIB de Colombia. Según estimaciones de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, en 1996 el sector primario aportó 27% del PIB departamental, el sector industrial el 28%, y 45% los servicios. Dentro de las industrias manufactureras, los rubros textil, prendas de vestir y cuero agrupaban el 37% del total de empresas vigentes e inscritas en la Cámara de Comercio en el año 2000. Los siguen en importancia las industrias alimentarias, que conjuntamente con las anteriores, suponen casi el 58% del total de empresas manufactureras de la ciudad. Igualmente, los establecimientos de comercio, restaurantes y hoteles representaban 54% de las empresas inscritas en la Cámara de Comercio a inicios del año 2000, lo cual indica la importancia de estas actividades en la región, aunque sin duda la existencia de actividades comerciales vinculadas al contrabando y el trabajo informal constituyen un elemento de dificultad. El sector financiero es uno de los que ha evolucionado más rápidamente dentro de la actividad económica de la ciudad y el departamento, haciendo valer la fama de buenos ahorradores que suele darse a los habitantes de Bucaramanga.

En general, el área metropolitana de Bucaramanga cuenta con una amplia conexión vial con el resto del país, disponiendo de servicios de transporte terrestre, fluvial, aéreo y por ferrocarril. En servicios públicos domiciliarios la cobertura de agua potable es de 98% y la del servicio de alcantarillado es superior al 98%, siendo una de las más completas de toda la nación. Según datos de 1997, el área metropolitana de Bucaramanga contaba con una cobertura de energía eléctrica superior al 94%. En telecomunicaciones, la cobertura alcanza al 77% de la población y en el servicio de gas es superior al 96%. En educación, la tasa de cobertura es de 71%, mientras que la cobertura del sistema de seguridad social en salud para la población de Bucaramanga es de 93%.

1. Alianzas estratégicas para la competitividad en Bucaramanga

En el marco de la política de apertura de la economía colombiana y de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, diversos actores del sector público y de los sectores empresarial y académico de Bucaramanga concertaron una serie de alianzas y acuerdos en busca del mejoramiento competitivo y de la innovación en la producción regional y local. Estas alianzas han contado con el apoyo de otros

actores clave como la gobernación de Santander, la alcaldía de Bucaramanga, las principales universidades públicas y privadas, la Cámara de Comercio, los centros de investigación y los empresarios de la ciudad. Este proceso de integración entre sector público, empresarios y universidad ha procurado coordinar una agenda de investigación de acuerdo con las necesidades reales de la estructura productiva local, a fin de desarrollar innovaciones tecnológicas que mejoren la productividad y rentabilidad de la producción, de contribuir al desarrollo de sectores y productos de gran potencial y con claras ventajas comparativas, así como con el fin de crear y consolidar nuevas empresas de base tecnológica.

La concertación de alianzas para apoyar la competitividad ha sido un proceso largo. En una primera etapa, durante los primeros años de la década de 1990, no hubo propiamente alianzas, porque las iniciativas en tal sentido, de instituciones tales como la Universidad Industrial de Santander, el Instituto Colombiano del Petróleo y la Cámara de Comercio, más algunos empresarios, se dieron de manera aislada, sin mayor coordinación ni integración de esfuerzos entre los diferentes actores públicos y privados. En esta etapa destacan la elaboración del perfil de proyecto para una Incubadora de Empresas; el desarrollo de líneas de investigación para apoyar la competitividad de los principales sectores productivos de la ciudad, y las primeras iniciativas públicas de la alcaldía y la gobernación en que se incorporaba la cuestión de la competitividad, iniciativas que se plasmaron en los planes de desarrollo y en las líneas programáticas de dichas administraciones. Posteriormente, en una segunda etapa, el proceso de alianzas para la competitividad se fue desarrollando en forma más coordinada y con mayor liderazgo por parte de los entes gubernamentales, esto es, la alcaldía de Bucaramanga y la gobernación de Santander. En esta etapa, entre 1994 y 1998, el trabajo conjunto del sector público, el empresarial y la universidad empezó a dar resultados concretos, como la creación, entre otras entidades, de la Incubadora de Empresas, el Instituto de Investigaciones Biomédicas y los Centros de Desarrollo Productivo, todos ellos con participación de los distintos actores locales. Sin embargo, a pesar de la mayor coordinación alcanzada y el liderazgo de los gobiernos regionales, el proceso de alianzas para la competitividad estuvo orientado en esta etapa más hacia el aprovechamiento de oportunidades para canalizar recursos y aunar esfuerzos para concretar iniciativas que hacia el horizonte definido por una visión de desarrollo económico local de largo plazo.

El comienzo de una tercera etapa en este proceso de alianzas está marcado por la concepción y concreción del proyecto Bucaramanga: Tecnópolis de los Andes, que pretende integrar todas las acciones y recursos del sector público, el privado empresarial y el sector académico, con el propósito de hacer de la ciudad un polo de investigación, innovación y desarrollo tecnológico, aprovechando para ello la ventaja de contar en la ciudad con importantes centros de investigación y tecnología, así como con recursos humanos calificados y una buena infraestructura y cobertura de servicios públicos. Con este proyecto, Bucaramanga pretende ejercer un liderazgo regional y nacional en ciencia y tecnología, haciendo de este sector la base de su desarrollo de largo plazo. Esta visión abre un mayor espacio para la

integración permanente entre los distintos actores locales y ayuda a consolidar las alianzas entre sector público, el privado y el académico en una institucionalidad que pretende superar la perspectiva de corto plazo de los ciclos electoral y político. En las sucesivas etapas citadas, los avances más significativos de las alianzas estratégicas impulsadas en Bucaramanga fueron: i) el fortalecimiento de los centros de investigación y desarrollo tecnológico; ii) la creación de la Incubadora de Empresas; iii) la puesta en marcha de los Centros de Desarrollo Productivo para el apoyo de la pequeña empresa local; iv) la creación de la Corporación para la Innovación Tecnológica, y vi) el lanzamiento del proyecto Bucaramanga: Tecnópolis de los Andes.

Centros de investigación y desarrollo tecnológico

Bucaramanga cuenta con una amplia plataforma de servicios tecnológicos y de investigación, que abarca más de 50 instituciones entre grupos, centros, corporaciones e institutos de investigación y desarrollo tecnológico. La mayoría de estas entidades prestan servicios no solamente a nivel regional sino también nacional, y en diferentes sectores como el agropecuario, petróleo, asfaltos, alimentos, papel, metalurgia, química, y servicios de salud, entre otros. No obstante, diversos estudios destacan algunos obstáculos para el adecuado desarrollo de estas entidades, como son la limitada relación entre grupos y centros de investigación, tanto en universidades como entidades no universitarias; la desvinculación entre oferta y demanda regional de ciencia y tecnología, debido a la inexistencia de mecanismos y proyectos interinstitucionales que vinculen a investigadores y productores; el aislamiento de los centros de investigación; la falta de una cultura de la innovación por parte del sector empresarial, y la escasa sensibilidad pública sobre el impacto de la ciencia y tecnología en la vida cotidiana y en el bienestar de la población.

Teniendo en cuenta lo anterior, las alianzas entre el sector productivo y empresarial con el sector público y el sector académico han apuntado a fortalecer las instituciones de investigación y desarrollo, a fin de orientar su labor hacia las necesidades reales y futuras del sistema productivo local. Para ello, se ha avanzado en la constitución de un complejo potencial de ciencias biológicas aplicadas a la salud y de uno aplicado al sector energético. El complejo de las ciencias biológicas aplicadas a la salud ha logrado importantes resultados desde el punto de vista de la integración de instituciones y de la complementación de los servicios, entre los que vale destacar la creación, en noviembre de 1997, del Instituto de Investigaciones Biomédicas (ICIB), que es una corporación sin fines de lucro creada por la alianza entre la Universidad Industrial de Santander (UIS), el Instituto Colombiano del Petróleo, la Fundación Cardiovascular del Oriente Colombiano, la Universidad Autónoma de Bucaramanga y la Fundación Oftalmológica de Santander. Entre los logros del ICIB merecen destacarse la producción de insecticidas biológicos para controlar de la transmisión del virus del dengue; la prevención de enfermedades cardiovasculares, y la elaboración de un programa de maestría en ciencias básicas

médicas con el objetivo de formar personal para la investigación en el campo de la biomedicina.

Respecto al complejo del sector energético, hay que señalar las ventajas de Bucaramanga como nicho local de conocimientos científicos y tecnológicos en el campo de la energía (gas y petróleo) en Colombia. La presencia de la Universidad Industrial de Santander, que tradicionalmente ha formado al personal del sector energético, se refuerza con la creación del Instituto Colombiano del Petróleo en 1985 y su localización en Piedecuesta. Además, en la ciudad se localiza el ente coordinador de las políticas de transporte de gas, la Empresa Colombiana de Gas (ECOGAS), y operan también varias empresas del sector energético de capital nacional y extranjero. Todo ello ha facilitado la creación de una dinámica de trabajo que abarca una amplia gama de colaboración interinstitucional en proyectos conjuntos y en alianzas, así como en la participación en corporaciones mixtas de investigación y desarrollo, con un liderazgo reconocido a nivel nacional en este campo. Los centros de investigación se han fortalecido, y en la actualidad la Universidad Industrial de Santander ha constituido nuevas unidades y centros de investigación con el apoyo de empresas y entidades nacionales y extranjeras de los sectores público y privado. Entre estos nuevos centros cabe destacar la Corporación para la Investigación de la Corrosión, el Centro de Investigaciones en Catálisis y el Centro de Innovación de Biotecnología Industrial.

La Incubadora de Empresas de Base Tecnológica

Como resultado del proceso de reestructuración de la Universidad Industrial de Santander, se aplicó durante 1994 un plan de gestión en diversas áreas del conocimiento, en procura de una relación directa con el sector productivo. Dentro del paquete de proyectos se presentó a la comunidad universitaria y a la sociedad civil un estudio de viabilidad para la creación de la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica "Bucaramanga Emprendedor" en el valle de Guatiguara-Piedecuesta-Santander. De acuerdo con su visión estratégica, la Incubadora de Empresas es un centro de servicios de apoyo a la creación y consolidación de negocios innovadores y de base tecnológica, para que utilicen el conocimiento y la innovación como una estrategia competitiva basada en la calidad, la diferenciación y el uso de recursos humanos calificados. La Incubadora de Empresas, formada e impulsada por diferentes entidades relevantes del sector público, privado y académico, inició su trabajo en 1996 y a comienzos del año 2000 había ya incubado 32 empresas, que daban empleo a más de 200 personas calificadas. Hasta el momento, los proyectos apoyados se refieren a áreas como química fina, informática, medio ambiente, electrónica y servicios especializados para la industria.

Como forma de concretar su aportación a la Incubadora de Empresas, la alcaldía de Bucaramanga concede incentivos tributarios a la creación de empresas de base tecnológica. Asimismo, la administración municipal y la Cámara de Comercio de la ciudad posibilitaron el desarrollo del proyecto denominado

“Capacitación para el Fomento del Espíritu Emprendedor en Colegios Públicos y Privados de Bucaramanga”. En el ámbito internacional se han suscrito convenios para el intercambio y apoyo técnico en procesos de incubación de empresas innovadoras con el Centro Europeo de Empresas e Innovación de Aragón (España) y la Asociación Nacional de Programas de Tecnologías Avanzadas (Brasil). Asimismo, dentro de los resultados más significativos destaca la creación y puesta en marcha del Fondo de Capital de Riesgo “Mercurius Ventures S.A.”, con capital nacional e internacional, destinado a financiar el inicio y consolidación de diversas operaciones.

Los Centros de Desarrollo Productivo

Los Centros de Desarrollo Productivo son parte del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa y su función fundamental es actuar como organizadores de servicios técnicos y tecnológicos para pequeñas empresas en los distintos sectores. Por medio de estos centros se pretende mejorar los procesos y productos de las pequeñas empresas, facilitando el acceso a información técnica y comercial, la capacitación de los recursos humanos y el uso de maquinaria de mayor contenido tecnológico. En Bucaramanga se han constituido cuatro Centros de Desarrollo Productivo en los sectores de alimentos, cuero, textil y joyería, con apoyo de la gobernación, la alcaldía, la Universidad Industrial de Santander, el Servicio Nacional de Aprendizaje, y aportes privados. Estos centros han tenido un desarrollo importante, contribuyendo de manera significativa a la mejora de la productividad y competitividad de las pequeñas empresas en esos sectores. Entre éstos, hay que destacar el Centro de Desarrollo Productivo de Alimentos, constituido como una corporación de carácter mixto, autónoma y sin fines de lucro, que funciona gracias a la asociación de la Universidad Industrial de Santander, la alcaldía de Bucaramanga, la gobernación de Santander y la Fundación COOPASAN de Santander. Sus objetivos principales son promover y facilitar el desarrollo tecnológico y productivo del sector alimentario y su integración con otros sectores de la producción, y ofrecer servicios que satisfagan las necesidades de ampliación y desarrollo tecnológico y de mercado.

La Corporación para la Innovación Tecnológica (CITI)

La Corporación para la Innovación Tecnológica (CITI), creada en 1998, es una institución de naturaleza privada y de participación mixta, de carácter científico y tecnológico, sin fines de lucro. Son miembros fundadores la Universidad Industrial de Santander, la Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad Santo Tomás, y Sistemas y Computadores S&C. Asimismo, son miembros benefactores la Corporación Colombiana para la Investigación Agropecuaria y el Servicio Nacional de Aprendizaje –Seccional de Santander, y miembros honorarios, el Instituto Colombiano del Petróleo y la Asociación Nacional de Industriales. La CITI se creó a partir del Centro de Información Tecnológica Industrial, proyecto desarrollado en la Universidad Industrial de Santander con el apoyo de COLCIENCIAS. La creación de esta corporación se

enmarca en el Plan Prospectivo de Ciencia y Tecnología para el departamento de Santander, con el objetivo de fortalecer la dinámica científica y tecnológica de la región a partir de la creación de condiciones organizacionales relacionadas con el manejo de una cartera de proyectos de desarrollo tecnológico, impulso de la relación entre oferta y demanda regional de tecnologías, utilización de información tecnológica y generación de dinámicas pedagógicas orientadas al manejo del conocimiento.

El proyecto Bucaramanga: Tecnópolis de los Andes

Tras un importante proceso de participación local, el Plan de Ordenamiento Físico-Territorial Metropolitano 2000-2025 planteó que el área metropolitana de Bucaramanga debía convertirse en una tecnópolis capaz de irradiar conocimiento hacia el resto de las provincias del departamento y posicionar el sector de generación de conocimiento como un nuevo sector económico con capacidad para garantizar un desarrollo económico endógeno. Igualmente, el Plan de Desarrollo Municipal 1998-2000 señala como objetivo final del proyecto Bucaramanga: Tecnópolis de los Andes el convertir a Bucaramanga en un centro generador de conocimientos donde la ciencia, la tecnología y la innovación sean los jalonadores del desarrollo regional. Con este proyecto se quiere integrar las distintas acciones que emprendan el sector público, el privado y el académico para hacer de la ciudad y su área metropolitana una región competitiva sobre la base del desarrollo productivo y empresarial, con orientación hacia la ciencia, la tecnología y la innovación. El proyecto parte necesariamente de la plataforma tecnológica, investigativa y de conocimiento productivo existente en la ciudad y trata que los resultados de dicha plataforma sean conocidos y apropiados por el sector productivo y empresarial. Para ello, el proyecto pretende integrar el municipio de Bucaramanga a la Red Nacional de Ciencia y Tecnología, a fin de articular y apoyar proyectos de investigación y desarrollo tecnológico relacionados con el sector productivo local, en procura de aumentar la competitividad de las empresas productoras de bienes y servicios; de transformar la investigación en un bien comercializable, rentable y atractivo, y de familiarizar a todos los ciudadanos con la apropiación de conocimientos científicos y tecnológicos para que sean aplicados en la vida diaria. Uno de los avances más significativos del proyecto Bucaramanga: Tecnópolis de los Andes es haber logrado implantar en la sociedad local y, en especial, en el sector productivo y el académico, la visión de una ciudad cuyo desarrollo futuro puede depender fundamentalmente de una estructura adecuada para la ciencia y la tecnología. En este punto ha sido fundamental el liderazgo que han ejercido la alcaldía y la gobernación departamental a través de la Secretaría de Planeación, para lograr la cooperación de los distintos actores locales en el desarrollo del proyecto.

2. Actores locales destacados

El sector público ha sido muy importante en este proceso de construcción de alianzas y acuerdos locales. Su contribución ha estado relacionada con el análisis global de la problemática de la competitividad regional y la coordinación de acciones con distintas

instancias del nivel nacional y local. Ha sido fundamentalmente un facilitador y orientador del proceso. La inclusión, a partir de mediados de los años noventa, de la competitividad como asunto prioritario en los planes de desarrollo del departamento de Santander, demuestra la constante preocupación del gobierno regional al respecto. En efecto, en dichos planes se propone focalizar diversas acciones para la mejora de la productividad y competitividad de distintos sectores productivos, promover e impulsar proyectos para ampliar la base productiva regional, poner efectivamente el componente de ciencia y tecnología al servicio de los problemas productivos locales, y formar empresarios innovadores. En su papel de facilitador del proceso, el gobierno departamental, a través de su Secretaria de Planeación, lideró la vinculación entre diversos agentes del sector privado, la Cámara de Comercio, las universidades y distintas entidades públicas; organizó foros y comisiones de discusión y articulación de programas y esfuerzos, y contribuyó a impulsar proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, como los diseñados por la Universidad Industrial de Santander y el sector privado. Para ello, impulsó la formulación del Plan Prospectivo, en el cual se definieron los lineamientos estratégicos de largo plazo para el departamento.

Por su parte, la Municipalidad de Bucaramanga ha estado participando desde 1993 en el Consejo Departamental de Ciencia y Tecnología, que es el ente regulador de las políticas científico-tecnológicas de la región. La existencia del Plan Prospectivo de Ciencia y Tecnología para Santander, diseñado con el fin de desarrollar capacidades competitivas para el departamento basadas en la sociedad del conocimiento, han permitido a la municipalidad fortalecer su propia capacidad organizativa para el desarrollo local. Estos lineamientos fueron incorporados por la administración pública de Bucaramanga, que se comprometió de manera decidida con el aumento de la competitividad al propiciar la conversión futura de la ciudad en una verdadera “tecnópolis” de los Andes. Con la formulación de este proyecto, la alcaldía se ha convertido, pues, en un actor fundamental en lo concerniente al fomento de la competitividad territorial. Esta propuesta ha abierto espacios más concretos de acción con el sector privado, la Cámara de Comercio y el departamento, lo cual ha dado lugar a su vez a importantes actuaciones conjuntas en este sentido.

Un rasgo central de este proceso de alianzas ha sido la decidida participación del sector académico mediante la generación de conocimiento en sus distintos centros de investigación y en diversas áreas, buscando mayor integración entre la universidad y el sector privado empresarial. El centro sobre el cual ha girado esta participación ha sido la Universidad Industrial de Santander (UIS), que tiene numerosos centros especializados de investigación y gran poder de convocatoria en el sector público y el privado. Desde comienzos de los años noventa, la UIS emprendió un importante proceso de transformación estructural y funcional de su organización académica y administrativa, con el propósito de enfrentar la dinámica de cambio que imponen el medio interno y el externo. Uno de los aspectos fundamentales que motivó la reestructuración de la universidad fue la búsqueda de una mayor vinculación entre ésta y el sector productivo de la ciudad mediante el desarrollo conjunto de proyectos concretos en distintas áreas, como fueron, por

ejemplo, los estudios de viabilidad para la creación de la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica, obra que se hizo realidad posteriormente.

La participación del sector privado en la concertación de alianzas para mejorar la competitividad regional ha estado liderado por la Cámara de Comercio de Bucaramanga, que hizo una aportación sustantiva a ello con el estudio de la consultora Monitor, el cual se convirtió en la guía fundamental de sus acciones en materia de competitividad. Desde entonces la Cámara ha desempeñado un papel de primer orden como instancia de reflexión y de coordinación con los distintos sectores productivos. También es destacable la participación en este plano de algunos empresarios locales, que han impulsado la investigación y el desarrollo tecnológico en determinados sectores y propiciado una serie de proyectos locales. Otra de las instituciones vinculadas a estas tareas es el Instituto Colombiano del Petróleo, el cual es considerado un aporte fundamental para el desarrollo de tecnologías referidas a la explotación petrolera y el análisis del medio ambiente. Por su trayectoria nacional e internacional en investigación, este instituto se constituyó, junto con la Universidad Industrial de Santander, en un eje de transmisión de la investigación y del desarrollo tecnológico del departamento.

3. Descentralización y desarrollo económico local

Durante algo más de dos décadas, en Colombia se ha impulsado un proceso de descentralización orientado a otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales en el manejo de su propio desarrollo, acercar al ciudadano a las decisiones del Estado, y lograr una mayor eficiencia del gasto público. Esta estrategia se vio reforzada con la reforma constitucional de 1991, en la cual se definió al Estado colombiano como una república unitaria, descentralizada, con entidades territoriales autónomas, democrática, participativa y pluralista. A partir de ella la descentralización se ha consolidado como un proceso político, concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de recursos y responsabilidades del gobierno nacional a las entidades territoriales. El proceso de descentralización ha pasado básicamente por dos etapas. Inicialmente se orientó hacia la transformación de las antiguas estructuras y patrones de conducta de las administraciones territoriales y de la comunidad en general, alentando procesos de organización y participación efectiva, pero después se lo visualizó más bien como una posible estrategia para resolver los problemas del desarrollo territorial, en el contexto de las políticas de apertura y globalización. Bajo esta óptica, algunas administraciones territoriales, en especial las correspondientes a las zonas de mayor desarrollo, han iniciado procesos de planeación de mediano y largo plazo en los cuales el desarrollo económico se ha considerado como eje estratégico de su crecimiento, y aun cuando estas instituciones no han asignado gran cantidad de recursos al logro de este objetivo, su papel como promotoras y facilitadoras de la concertación y articulación interinstitucional entre los sectores público y privado ha sido de singular importancia para potenciar el desarrollo de las regiones.

De este modo, la preocupación y las prioridades de los mandatarios territoriales, entre ellos los gobiernos de la ciudad de Bucaramanga, se han ido transformando a lo largo del tiempo, centrándose ahora en aspectos fundamentales para el desarrollo local, como la gerencia pública, la planeación del desarrollo sostenible y la creación de condiciones de crecimiento productivo y de empleo. En este contexto descentralista, y en el marco de la política nacional de ciencia y tecnología, en 1991 se vio la posibilidad de entablar convenios o montar corporaciones de cooperación entre el gobierno de la nación, los gobiernos territoriales (departamentos y municipios) y los particulares, con el fin de impulsar actividades científicas y tecnológicas, como proyectos de investigación y creación de tecnologías. La política de ciencia y tecnología fue, por consiguiente, un factor importante para la constitución de alianzas entre el sector público y el privado y la concreción de diversos proyectos productivos y tecnológicos. La elaboración del Plan Prospectivo de Ciencia y Tecnología para Santander permitió la participación de más de 60 instituciones del departamento, bajo la coordinación de la gobernación de Santander, las cuales, de manera participativa y concertada, diseñaron las actividades de desarrollo de carácter estratégico y prospectivo. La modalidad de corporación y las funciones de apoyo y financiación de empresas que incorporan innovaciones tecnológicas, así como la creación de incubadoras de empresas, fueron promovidas y asumidas en la región santandereana y en especial en Bucaramanga. Finalmente, con el propósito de estimular la inversión privada en programas y proyectos de innovación tecnológica, el gobierno nacional estableció algunos incentivos financieros y fiscales para la inversión, entre ellos las deducciones tributarias para las entidades y empresas que invirtieran en programas y proyectos de innovación y desarrollo tecnológico o que hicieran donaciones para tal efecto.

4. Conclusiones y perspectivas

La experiencia alcanzada por Bucaramanga en la articulación del sector público, el sector privado empresarial y el sector académico ha sido altamente positiva, pues sienta las bases para el desarrollo sostenido y a largo plazo de la competitividad en la ciudad y la región en su conjunto. Entre sus principales logros cabe destacar los siguientes:

Socialización de los resultados. El proceso de concertación de alianzas y de integración entre los sectores público y privado se ha internalizado cada vez más en la sociedad local y, en consecuencia, se ha creado mayor conciencia entre los diferentes agentes del desarrollo regional sobre la importancia del asunto y sobre la necesidad de llevar a cabo acciones sostenibles para elevar la competitividad de la ciudad.

Cambio en la actitud empresarial. Los resultados positivos obtenidos por la Incubadora de Empresas, los Centros de Desarrollo Productivo y los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico, así como el mayor liderazgo ejercido por la

alcaldía de Bucaramanga y la gobernación de Santander en el desarrollo científico y tecnológico, han producido un cambio positivo en la visión futura de los empresarios y en sus perspectivas sobre riesgo y proyectos de inversión, efecto que seguramente se afianzará en el futuro.

Visión de largo plazo. La base del desarrollo de la ciudad está en aprovechar las ventajas de su actual plataforma de investigación para convertirse en un líder regional y nacional en el campo de la ciencia y la tecnología. Su éxito dependerá en gran medida de la sinergia que se logre entre el sector académico y los sectores público y privado y, sobre todo, de la permanencia de esa integración, independientemente de la diferente adscripción política de los gobiernos departamentales y municipales de turno.

Liderazgo regional y nacional en ciencia y tecnología. La infraestructura existente en investigación y los resultados alcanzados por las alianzas con proyectos como los nuevos Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico, la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica, los Centros de Desarrollo Productivo, los nuevos desarrollos alcanzados a partir del proyecto Bucaramanga: Tecnópolis de los Andes, con el Parque Tecnológico y el Parque de Ciencia y Tecnología, constituyen un sólido fundamento para ejercer un liderazgo regional y nacional en el campo científico y tecnológico, que ya ha sido reconocido por entidades como COLCIENCIAS, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Desarrollo Económico.

Enfoque integral de apoyo a la competitividad territorial. Se ha logrado consolidar una estructura de soporte integral para apoyar la competitividad en todos los campos. Esta estructura incluye importantes centros de investigación que producen nuevo conocimiento en diversas áreas, centros de desarrollo y experimentación de nuevas tecnologías, centros de capacitación especializados para el mejoramiento de la productividad de la industria, y universidades y centros de formación tecnológica que preparan recursos humanos altamente calificados.

En definitiva, las expectativas de la ciudad de convertirse en una región tecnológica no son una quimera. Bucaramanga posee las ventajas competitivas necesarias para ser una ciudad líder en ciencia y la tecnología en Colombia y para hacer de ello la base de su desarrollo económico local. Constituirse en una región de especialización tecnológica puede traer consigo importantes beneficios, no sólo porque le dará a la ciudad mayor identidad, sino porque ello puede facilitar y motivar la orientación de recursos nacionales e internacionales, abriendo mayores oportunidades de negocios y contribuyendo a la mejora de la competitividad regional y nacional.

D. LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DEL MUNICIPIO DE PENSILVANIA²¹

1. Reformas descentralizadoras y fomento del desarrollo económico local en Pensilvania

El municipio de Pensilvania, fundado en 1866, está ubicado en el centro de Colombia, en una zona donde predomina de la producción cafetera. Tiene aproximadamente 30 000 habitantes, de los cuales más del 70% viven en las zonas rurales. La agricultura es la actividad económica predominante. Hasta mediados de los años ochenta, Pensilvania era uno de los municipios más atrasados del departamento de Caldas. Sin embargo, a partir de la primera elección popular de alcaldes en 1988, el municipio adoptó un papel activo en la promoción del desarrollo económico local, al tiempo que impulsaba 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 de apoyo a la microempresa encaminados a generar fuentes de empleo. Con la puesta en marcha de las reformas descentralistas se constituyó, con respaldo del empresariado local, el Movimiento Cívico por Pensilvania, integrado en su mayoría por gente joven, con el propósito de cambiar la forma de dirigir el municipio. Dicho movimiento alcanzó la alcaldía de la ciudad y, a partir de entonces, comenzó a elaborar un plan de desarrollo municipal, fruto a su vez de un análisis participativo y comunitario mediante el cual se diagnosticaron los principales problemas económicos y sociales del municipio, a fin de establecer los objetivos de mediano y largo plazo del programa.

Por iniciativa de la administración municipal, la comunidad local analizó conjuntamente los principales problemas y restricciones que ocasionaban el atraso del municipio en comparación con otras zonas del departamento, análisis que destacó los siguientes aspectos:

- Fuerte dependencia de la economía local respecto de la producción cafetera de ladera y del minifundio, con deficientes condiciones de mercadeo y baja productividad, sin mayores posibilidades de tecnificación, a pesar de la calidad del café de la zona.
- Escasa generación de empleo productivo en el sector agropecuario y en el comercio, la industria y los servicios, con bajos ingresos para la mayoría de la población local.
- Oferta limitada de artículos básicos de producción local y dificultades para transportarlos desde otras localidades, lo que encarece su comercialización.

²¹ Resumen del documento de A. Maldonado (2000b).

- Baja cobertura y mala calidad de los servicios de educación, salud y vivienda.
- Deficiencia en la calidad y cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado, electrificación y telefonía en las áreas urbana y rural.
- Pésimas condiciones de las rutas de unión con otros municipios y de la red interna de caminos rurales.
- Dificultades topográficas y geológicas que impiden una mayor integración vial.
- Indicios crecientes de contaminación en vertientes de las áreas urbana y rural, a causa de los vertidos de aguas negras sin tratar.
- Destrucción creciente de la flora y fauna nativas por el uso indiscriminado de los recursos naturales ocasionado por las condiciones de pobreza de la población.
- Reducida generación de ingresos públicos, dados los bajos niveles de renta, lo cual afecta la inversión y la actividad pública.
- Predios productivos o unidades agrícolas de pequeña dimensión, con niveles de subsistencia y calidad de vida inadecuados.
- Deficiente asistencia técnica para los pequeños y medianos productores y resistencia al cambio de los agricultores tradicionales.
- Para enfrentar estos problemas el Plan de Desarrollo Municipal hizo las siguientes propuestas:
- Canalización de aguas para evitar la continua erosión.
- Potabilización del acueducto y ampliación de la cobertura urbana y rural del servicio.
- Construcción de una red vial interna y mejoramiento de la vía Pensilvania–Petaqueros, que une el municipio con las conexiones a Bogotá y Manizales.
- Electrificación rural.
- Aumento de la cobertura de educación y salud.
- Reorganización administrativa y financiera de la gestión municipal.
- Generación de empleo por medio del fomento de proyectos productivos.
- Tecnificación del cultivo del café, diversificación de la producción agrícola y aprovechamiento de la producción de madera reforestada.

Las prioridades definidas en este primer Plan de Desarrollo Municipal han sido el eje de la acción en los diez años del proceso de descentralización, y han convertido a Pensilvania en un modelo de planeación prospectiva, lo cual le ha granjeado al movimiento cívico que ha dirigido la administración desde 1988 el respaldo mayoritario de la población. Desde 1988, los sucesivos alcaldes han reelaborado los planes, programas y proyectos, priorizando en cada caso las áreas que la población considera más urgentes pero sin perder de vista los objetivos iniciales de mejora de la infraestructura y fomento del desarrollo económico y social local. En 1994, el movimiento cívico-político nacido en Pensilvania amplió su acción a otras localidades y se transformó en el Movimiento Actitud Renovadora.

2. Caracterización del territorio de Pensilvania

El municipio de Pensilvania está ubicado en la región oriental de Caldas, a una altura media sobre el nivel del mar de 2 100 metros, con una temperatura media anual de 17° C y una superficie de 513 kilómetros cuadrados. Se trata de un territorio quebrado y con predominio montañoso, aunque en algunas partes, correspondientes al flanco oriental de la cordillera central, presenta zonas planas. Cuenta además con una extensa red de recursos hídricos, que constituyen una riqueza importante para el desarrollo de proyectos hidroeléctricos. Está a 148 kilómetros de Manizales, capital del departamento de Caldas, y a 275 kilómetros de la capital de la república.

La población de Pensilvania está constituida por gentes de origen paisa, emigradas de Antioquia y otras zonas del departamento, con profundas tradiciones católicas y patriarcales, heredadas de la cultura vasca y de otras regiones españolas. La población tiene un profundo sentido de pertenencia, espíritu emprendedor y un sentido arraigado de solidaridad familiar y comunitaria y de apego a su población de origen, lo cual se refleja en la existencia de colonias de pensilvanenses en otras ciudades del país, que impulsan actividades culturales y de apoyo a los habitantes del municipio. De acuerdo con los censos pertinentes, Pensilvania perdió ligeramente población entre 1964 y 1993, pero a partir de este último año comenzó una recuperación, aunque todavía a tasas muy bajas. En la práctica, la población del municipio se ha estancado, lo mismo que su distribución entre la cabecera municipal y las zonas rurales. En 1999 la población estimada era de 28 400 habitantes, de los cuales 7 700 residían en la cabecera municipal.

Con el impulso nacional que se dio a principios del siglo XX a la producción de café, el municipio conoció cierta prosperidad económica, constituyéndose este producto en el principal medio de subsistencia para la mayor parte de la población. Esto determinó una mayor densidad de población en las zonas templadas y cálidas que en las zonas frías. El café es, en términos de valor, el producto de mayor relevancia económica local y todavía es incipiente la presencia de otros cultivos, aun cuando en los últimos 20 años ha cobrado importancia la madera reforestada. Por otra parte, la propiedad territorial está bastante concentrada, ya que el 84% de los predios reúnen sólo el 20% de la tierra, mientras que el 3% de los predios (15 en

total) concentran el 45% de la tierra. En 1998, el municipio contaba con 622 establecimientos empresariales (aparte de las actividades agrícolas), que ocupaban a 1 450 personas, lo que da un promedio de 2.3 personas por establecimiento, cifra que evidencia el carácter microempresarial de las actividades. Con respecto a 1990, se observa un incremento importante en el número de empleados y de establecimientos, la gran mayoría de los cuales se encuentra en el sector servicios y el comercio.

En los últimos diez años la administración local ha hecho un esfuerzo importante para mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos, y ha destinado las principales inversiones en infraestructura al mejoramiento de la red vial interna. Asimismo, se aumentó de 29.5% a 67.5% la cobertura de agua potable, que ahora llega a buena parte del área rural. En el área urbana se constituyó en 1998 la empresa de servicios de agua potable, que cuenta con una planta de tratamiento para la potabilización del agua. Para el manejo de las basuras domiciliarias, el municipio tiene un relleno sanitario, el primero en el departamento de Caldas, y la cobertura de electricidad es de 100% en la cabecera municipal y de cerca de 95% en el sector rural.

3. Las iniciativas para el desarrollo económico local y las alianzas entre actores

El proceso de desarrollo económico local iniciado en el municipio de Pensilvania es el resultado de las alianzas establecidas primeramente entre el sector público local y el sector privado empresarial, actores a los que se incorporaron después el sector educativo, el gobierno nacional y la cooperación internacional. Las dos iniciativas locales más importantes son la creación de un Centro para el Desarrollo Productivo de la Madera y la de la Fundación Darío Maya, organización local para el desarrollo de la microempresa.

El Centro de Desarrollo Productivo de la Madera de Pensilvania

La idea de formar los Centros de Desarrollo Productivo (CDP) en el país derivó del Plan Nacional de la Microempresa 1982-1986, que se concretó operativamente hacia comienzos de la década de 1990. Pese a su importancia sectorial, de los 36 centros creados en el país, sólo 18 continúan operando hoy de manera efectiva, entre ellos el del municipio de Pensilvania, que es el único especializado en el sector maderero. La característica de este Centro de Desarrollo Productivo es que logró establecerse y desarrollarse no tanto por formar parte de la política nacional, sino por la iniciativa de diversas instituciones y actores locales que consideraron de vital importancia asumir su sostenibilidad, dado que significaba una respuesta real a la difícil situación económica del municipio, en un momento en que los niveles nacional y regional ya no incluían al municipio entre las prioridades de inversión. Esta decisión de los actores locales le ha permitido al municipio diversificar la economía local, lo cual ha redundado en la mejora de los sectores más desprotegidos de la población y sin acceso a fuentes de

empleo, entre ellos los minifundistas rurales y los pobres urbanos. De este modo, los actores públicos y privados locales coincidieron en la búsqueda de alternativas para el desarrollo productivo y empresarial local, a partir de la utilización de recursos locales, como la madera nativa y reforestada y los cultivos comerciales no tradicionales.

El municipio cuenta con cerca de 4 000 hectáreas de ciprés y pino, nativas y reforestadas, que abarcan casi el 10% del territorio municipal. Este potencial maderero, que es compartido con algunos municipios vecinos, hizo que a fines de los años ochenta se establecieran dos grandes aserraderos que producen madera y la comercializan en los grandes centros urbanos del centro y suroccidente del país. Estas dos empresas son de propiedad de una familia y generan alrededor de 300 empleos directos y cerca de 500 indirectos, con fuertes repercusiones en los ingresos y la economía local, de modo tal que la madera se ha convertido en el segundo producto agropecuario comercial de la zona.

Este potencial maderero es la condición material básica que dio origen al establecimiento en Pensilvania del Centro de Desarrollo Productivo de la Madera, al amparo de la propuesta nacional de los Centros de Desarrollo Productivo (CDP) y de las fortalezas institucionales existentes en el municipio. Entre estas últimas cabe mencionar dos: primero, el Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas (CINOC), un instituto público de educación superior que ofrece la carrera de técnicos forestales y que facilitó su experiencia académica y cedió locales para el funcionamiento de los talleres y oficinas del centro maderero. Segundo, la consolidación de una alianza público-privada liderada por la alcaldía, que facilitó los elementos logísticos, financieros, de capacitación, administrativos y operativos necesarios para hacer realidad el proyecto maderero.

Es de destacar que éste es el único Centro de Desarrollo Productivo que se ha establecido en un municipio pequeño, ya que los CDP estaban originalmente concebidos para las ciudades intermedias, con la finalidad de hacer de éstas polos de desarrollo alternativos a las grandes ciudades. Así, la constitución del CDP en Pensilvania significa un reconocimiento de las potencialidades comunitarias y cívicas de esta población y de la dinámica de la iniciativa interinstitucional, encabezada por una administración municipal con vocación de servicio que impulsa el desarrollo integral participativo. Entre 1995 y 1999, el CDP de Pensilvania promovió el desarrollo de 50 microempresas, y en el transcurso de este último año aspiraba a consolidar 30 más. Igualmente, durante ese período se capacitó a 240 estudiantes de educación media técnica en el CINOC y se impartieron cursos de capacitación técnica a 180 microempresarios, residentes en Pensilvania y en 11 municipios del oriente de Caldas, del norte del Tolima y del sur de Antioquia. Todo ello ha permitido un incremento importante de la productividad y la competitividad en las actividades productivas del sector, con una incidencia muy favorable en las condiciones de vida de la población local.

Sin embargo, el proceso involucra actores de diverso nivel y comportamiento social, político y económico, por lo que no es fácil coordinar todas las actividades de manera continua e ideal, lo cual muestra algunos puntos críticos a resolver:

- La meta inicial de creación de 100 microempresarios en 3 años sólo se ha logrado cubrir en un 80%, lo cual ha llevado a ampliar la iniciativa a otros municipios de Caldas.
- Falta una política de comercialización más activa, con ruedas de negocios en otras ciudades y participación en ferias mayoristas y minoristas en el país y, a mediano plazo, en otros países.
- Debe buscarse mayor coordinación e integración de los servicios de asesoramiento técnico y capacitación brindados, así como establecer un control efectivo sobre todo lo relacionado con la calidad del producto, el diseño y la seguridad industrial.
- Debe ampliarse la participación de los microempresarios en lo referente al desarrollo productivo, lo cual puede lograrse mediante su incorporación en mayor número en la junta directiva del CDP, y mediante la formación de asociaciones departamentales de microempresarios de la madera coordinadas entre sí.
- Es preciso buscar recursos para un fondo rotatorio de materiales e insumos, con créditos a los productores descontables de las ventas hechas por el CDP, fijando cuotas de consumo y producción.
- Hay que crear mecanismos de información empresarial y asegurar que el CDP y los productores tengan acceso a bases de datos de interés, a fin de que conozcan los mercados disponibles y potenciales, las innovaciones técnicas, los canales de comercialización locales y nacionales, y otros aspectos importantes.

La Fundación Darío Maya

La Fundación Darío Maya es un elemento fundamental en la consolidación del CDP desde su creación, tanto por sus aportes para el pago de instructores y de materiales de capacitación, como por su activa participación en la formación de microempresarios en administración, mercadeo y manejo financiero y contable. Además, la Fundación ha facilitado créditos de hasta mil dólares, a tasas inferiores a las del mercado financiero, para el montaje de microempresas. La Fundación fue creada por la familia propietaria de los dos aserraderos ubicados en el municipio y tiene su sede principal en Pensilvania. Está dirigida a la atención integral de la microempresa y a los grupos de trabajo asociado que hay en el oriente de Caldas y el norte del Tolima, con una cobertura de 11 municipios, prestando servicios en las áreas de capacitación técnica y administrativa, crédito y asesoramiento en comercialización y transferencia de

tecnología. Además, la Fundación Darío Maya tiene otros proyectos en ejecución, entre los cuales cabe destacar un taller de calzado, una cantera de arena, varios proyectos para jóvenes y mujeres jefas de hogar, un proyecto de cultivo comercial de mora, otro de panadería, un taller de confección y un proyecto para el desarrollo microempresarial en actividades vinculadas a la madera, el turismo y los subproductos de la ganadería. Como se aprecia, la Fundación ha establecido diferentes tipos de relaciones institucionales, encaminadas a fortalecer su trabajo, conseguir apoyo técnico o financiero e impulsar la participación integral para poner en marcha proyectos locales que permitan generar empleo y desarrollo económico en los municipios que cubre su radio de acción.

4. Conclusiones

La experiencia de Pensilvania evidencia que la descentralización puesta en marcha en Colombia abre posibilidades para la renovación política y el desarrollo de una gestión pública municipal orientada al fomento del desarrollo económico local y la mejora de las condiciones de vida de la población. En este caso, un nuevo movimiento cívico-político llegó al poder local y puso en marcha un programa general de desarrollo basado en la consulta a la comunidad y la atención a sus demandas; la planeación estratégica; la continuidad en las administraciones; la honradez; la prudencia financiera; y la formación de alianzas entre el sector público y los diferentes actores sociales. Este último punto es un elemento destacado, ya que la descentralización confiere capacidad al gobierno local para que se convierta en líder del proceso de desarrollo, precisamente por medio de su coordinación con el sector privado, con las organizaciones ciudadanas y otros niveles de gobierno.

Como resultado de todo ello, el municipio de Pensilvania ha logrado mejorar considerablemente la infraestructura física urbana y rural, y aumentar la cobertura rural en electrificación de 33% a 95% en cinco años. Asimismo, casi el 80% del presupuesto de inversión municipal se ha destinado a las zonas rurales más atrasadas, obteniéndose también otros recursos importantes por medio de la cofinanciación. A pesar de ser un municipio cafetero, los recursos financieros con que cuenta la municipalidad son reducidos. Por ello es aún más notable que se hayan podido ejecutar obras de trascendencia, con crecimiento económico y mejora de la calidad de vida, todo ello gracias al manejo eficiente de la administración municipal y la transparencia financiera, méritos que le reconocen incluso los críticos de su gestión, que a veces excluye a las fuerzas políticas opositoras.

Por otra parte, la administración local, especialmente en los últimos seis años, ha tenido claro que la generación de empleo productivo a partir de proyectos concretos que envuelvan a los sectores privado y público, las organizaciones sociales y la propia comunidad, es el factor fundamental para alcanzar el desarrollo económico. Por ello, la alcaldía ha sido actor directo en la consolidación de iniciativas de desarrollo local, nacidas de la amplia vocación agrícola territorial, pero que requieren el concurso y el apoyo técnico y financiero de otras instituciones

locales, departamentales, nacionales y de cooperación internacional. El bien merecido prestigio de transparencia y eficiencia gerencial y empresarial que se ha ganado la administración municipal, ha facilitado que las empresas privadas locales y las entidades de otros niveles puedan ayudar a ejecutar proyectos productivos y generar fuentes de empleo estable, fundamentados en la formación técnica, la capacitación, la asistencia microempresarial y el acceso a créditos blandos, que tienen como contrapartida la actitud de los beneficiarios para asumir su autonomía y capacidad empresarial. Es decir, no se trata de una generación de empleo público improductivo, sino que se desea cimentar una cultura empresarial productiva con apoyo de los sectores público y privado.

La iniciativa de desarrollo económico local de Pensilvania comprende, pues, varios de los elementos que la literatura sobre el tema ha planteado como características esenciales de este tipo de iniciativas. Se ha utilizado la planeación estratégica tanto para la concepción general del desarrollo municipal como para las diferentes iniciativas de desarrollo económico local emprendidas; el proceso ha sido gradual y se ha ido adecuando a las posibilidades efectivas del contexto; la iniciativa se ha fundamentado en las fortalezas institucionales existentes y el aprovechamiento de los recursos endógenos; el proceso ha apuntado principalmente a crear capacidad empresarial y a desarrollar las habilidades técnicas en una perspectiva de mercado, y finalmente, ha habido permanente coordinación entre los actores y continuidad en los esfuerzos. En la perspectiva de una posible reproducción de una experiencia de este tipo, es necesario considerar un elemento particular de la iniciativa de Pensilvania que no siempre está presente en otros municipios de tamaño similar o inferior. Se trata de la existencia de un sector privado empresarial organizado y con una clara vocación de incidir en los asuntos públicos. Muchos municipios colombianos presentan condiciones similares a las de Pensilvania y cuentan con los mismos instrumentos e incentivos generados por el proceso de descentralización. Sin embargo, en gran medida el impulso al proceso depende, como en este caso, de la existencia de un grupo empresarial de origen local, pero con proyecciones mucho más amplias, capaz de crear instrumentos y promover acciones e instituciones de fomento para el desarrollo económico local.

Debe destacarse, en efecto, la intervención de este grupo empresarial en todo el proceso. Por una parte, alentó al movimiento cívico-político que accedió a la alcaldía y tiene vínculos estrechos con él; de hecho, uno de los alcaldes administra actualmente la empresa más importante del grupo. Por otra parte, el grupo empresarial creó la Fundación Darío Maya, que se articuló al Programa Nacional de la Microempresa y ha sido un actor fundamental en la promoción de proyectos productivos en Pensilvania y en otros municipios vecinos. La estrategia del nuevo movimiento político ha sido exitosa, lo cual le ha valido el respaldo de la comunidad, como se evidencia principal aunque no exclusivamente en los resultados electorales obtenidos desde 1988 hasta la fecha. La experiencia de Pensilvania muestra, pues, cómo la descentralización en Colombia ha permitido que se generen espacios institucionales y reales de participación de la sociedad

civil, en este caso principalmente del sector empresarial local. Frente a la tajante separación que se establece en muchos municipios entre el sector privado y el público, esta iniciativa indica cómo, sobre la base de un proyecto de desarrollo local, los empresarios privados pueden efectivamente participar no solo para promover su propia actividad sino también, principalmente, para estimular el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

MAPA DE COLOMBIA



CAPÍTULO VIII

ESTUDIOS DE CASO EN MÉXICO

A. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL EN EL ESTADO DE JALISCO²²

En 1995, como respuesta a las desigualdades existentes entre los distintos territorios del estado y ante la falta de soluciones de las políticas de desarrollo regional del gobierno federal, se inició en Jalisco un proceso de descentralización que muestra una serie de rasgos novedosos.

Situado en la parte occidental del país, el estado tiene una superficie de 80 836 kilómetros cuadrados, lo que equivale al 4% del territorio nacional. Su población es de 6 400 000 habitantes, con un PIB regional que equivale al 7% del PIB nacional y un PIB per cápita de 3 548 dólares en 1999. Jalisco es uno de los estados más importantes del país, no solamente en términos de su aportación al producto nacional, sino por la diversidad de su sistema económico, además de importantes actividades agropecuarias e industriales tradicionales alberga numerosas industrias de tecnología de punta, lo cual hace que hoy se lo conozca como el Silicó Valley mexicano, debido a la presencia en él de algunas de las más importantes compañías de electrónica del mundo.

Entre 1970 y 1997, el estado de Jalisco tuvo un crecimiento económico promedio anual de 2.9%, que se concentró básicamente en torno a la ciudad de Guadalajara, generando de ese modo importantes desigualdades territoriales dentro del estado. A mediados de los años noventa, Guadalajara se había convertido en una megaciudad de 3 600 000 habitantes, concentrando aproximadamente 60% de la población del estado. Esta situación motivó la actuación del gobierno estatal elegido en 1995, que puso en marcha un proceso de descentralización basado en la interlocución entre los actores públicos y privados e impulsó la participación de la sociedad local de las diferentes regiones en la planificación y diseño de los instrumentos de desarrollo económico local. El proceso de descentralización 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 el apoyo a las pequeñas y medianas empresas locales. De este modo, no se trata únicamente de un proceso de descentralización fiscal, sino de una forma de reorganizar el estado por medio del

²² Resumen del documento de Clemente Ruiz Durán (2000a).

fortalecimiento de sus diferentes niveles de gobierno y la construcción de espacios de diálogo, participación y concertación de los diferentes actores locales.

Es por tanto, una iniciativa novedosa de desarrollo territorial, pues procede mediante la formación de una institucionalidad regional que se apoya en la concertación de los diferentes actores para impulsar un desarrollo económico local más equilibrado. El proceso ha dado lugar a un aprendizaje social que ha posibilitado que las diferentes regiones del estado recuperen su capacidad de gestión para el desarrollo local. A pesar de lo innovador que es, el proceso no está exento de problemas ni constituye una tarea concluida. Por una parte, se requiere una mayor suficiencia financiera y una mayor capacidad de gestión de los municipios; por otra, es necesario dotar a estas iniciativas de desarrollo local de una perspectiva de largo plazo, concertada también por los diferentes actores políticos, con el fin de que las legítimas diferencias partidarias y los diferentes ciclos electorales no constituyan un obstáculo para el éxito de los programas de desarrollo económico territorial acordados por la ciudadanía.

1. El sistema productivo territorial de Jalisco

Históricamente, el estado de Jalisco y, más concretamente, Guadalajara, han actuado como centro de distribución comercial hacia el occidente y noroeste del país, principalmente de bienes agropecuarios. Este dinamismo comercial y agropecuario permitió un crecimiento industrial basado en la sustitución de bienes de consumo no duraderos y el desarrollo de pequeñas empresas de diferentes ramas manufactureras de baja intensidad de capital. La dinámica económica del estado ha mantenido su tradicional vocación comercial, con la presencia de sectores industriales orientados hacia el mercado nacional y con una marcada concentración de la actividad económica en la zona metropolitana de Guadalajara. A ello hay que añadir el establecimiento de industrias de tecnología avanzada, como la industria electrónica y la de componentes de automóviles, que han logrado incorporar a pequeñas empresas locales en sus procesos productivos y que constituyen los sectores con mayor participación en las exportaciones totales del estado y del país. Todo ello configura un sistema productivo territorial diversificado, que hace de la zona metropolitana de Guadalajara un importante nodo regional y de integración internacional de México (véase el cuadro VIII.1).

Cuadro VIII.1
PARTICIPACIÓN DE LOS DISTINTOS SECTORES EN LA ESTRUCTURA
PRODUCTIVA DE JALISCO, 1997
(Porcentajes)

Agropecuario, silvicultura y pesca	10.9
Minería	1.0
Industria manufacturera	27.9
Construcción	4.0
Electricidad, gas y agua	0.5
Comercio, restaurantes y hoteles	27.5
Transporte, almacenes y comunicaciones	7.6
Finanzas, seguros e inmuebles	7.7
Servicios comunales, sociales y personales	12.9
Total	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

En 1998 el número de establecimientos empresariales ascendía a 228 000, que daban empleo a casi 1 200 000 personas (véase el cuadro VIII.2).

Cuadro VIII.2
JALISCO: ESTABLECIMIENTOS EMPRESARIALES Y EMPLEO, 1998

	Establecimientos	(%)	Empleo	(%)
Manufacturas	29 792	13.1	328 832	27.9
Comercio	108 744	47.7	291 549	24.8
Servicios	87 847	38.5	529 714	45.1
Otros sectores	1 612	0.7	25 365	2.2
Total	227 995	100.0	1.175 460	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de Censos Económicos 1999, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

La estructura productiva empresarial muestra la importancia de la microempresa y la pequeña empresa, que representan el 98.5% de los establecimientos manufactureros del estado, y absorben más del 53% del empleo manufacturero total (véase el cuadro VIII.3).

Cuadro VIII.3
ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS DE JALISCO SEGÚN TAMAÑO, 1998

	Establecimientos	(%)	Empleo	(%)
Microempresa	27 084	90.9	93 384	28.4
Pequeña empresa	2 260	7.6	81 154	24.7
Mediana empresa	277	0.9	42 737	13.0
Gran empresa	171	0.6	111 107	33.9
Total	29 792	100.0	328 832	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de Censos Económicos 1999, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

El estado de Jalisco cuenta con una buena dotación de infraestructuras básicas, aunque con una distribución territorial desigual que favorece el desarrollo de la zona central, principalmente la zona metropolitana de Guadalajara. Hay excelentes vías de comunicación terrestre, buenos servicios aéreos, instalaciones portuarias, así como 21 parques industriales (16 en la zona metropolitana central y 5 en el resto del estado), 6 establecimientos de educación superior entre universidades, escuelas de formación profesional e institutos tecnológicos.

2. La iniciativa de desarrollo local y descentralización en Jalisco

Como se dijo recién, la iniciativa de desarrollo local en Jalisco surgió como resultado del cambio democrático que se dio en el gobierno del estado a mediados de los años noventa, como resultado también de la maduración del tejido social y como respuesta a los problemas de congestión ocasionados por la concentración económica en la zona metropolitana de Guadalajara. Para cumplir con es propósito, el nuevo gobierno concentró sus esfuerzos en dos grandes iniciativas: la promoción del desarrollo de sectores estratégicos y la descentralización de la planeación del desarrollo regional. A fin de contener la expulsión de mano de obra de los restantes municipios hacia Guadalajara, el nuevo gobierno se planteó la necesidad de crear fuentes locales de empleo, mediante el apoyo a las microempresas y pequeñas empresas y mediante su incorporación a cadenas productivas locales, nacionales e internacionales. Además de considerar como sectores estratégicos a las actividades tradicionales de los diferentes sistemas productivos locales, se continuó con la política de atracción de inversión extranjera y de empresas transnacionales, tratando de impulsar el surgimiento de proveedores locales al menos en los procesos de menor densidad de capital y tecnología. La existencia en Jalisco de importantes centros universitarios e institutos tecnológicos permite contar con recursos humanos calificados para estas actividades.

El apoyo a los sectores estratégicos incorpora, como se ha dicho, a la microempresa y pequeña empresa tradicional, así como a importantes sectores de tecnología avanzada domiciliados en Jalisco. Los sectores industriales considerados estratégicos son la agroindustria, calzado, cuero y marroquinería, textil y confección, minería, joyas y artesanías, madera, muebles y decoración,

metalmecánica, componentes de automóviles y sector automotor, electrónica, telecomunicaciones e informática. Todos estos sectores tienen gran importancia en la economía estatal.

Por otra parte, la nueva administración pública del estado, para modificar el tradicional esquema centralizado de creación de instrumentos y toma de decisiones, alentó la participación de todos los sectores de la sociedad local. Con ello se trataba no sólo de lograr un mayor grado de transparencia, sino también de satisfacer las necesidades de cada municipio y región del estado. El gobierno del estado propuso, pues, un programa integral de regionalización de largo plazo, que se inició con la agrupación de los 124 municipios en 12 regiones, en cada una de las cuales se creó en 1998 un Subcomité de Planeación del Desarrollo Regional (COPLADEREG), con el objetivo de que los actores territoriales, conjuntamente con las autoridades, formularan sus necesidades y propuestas para confeccionar los correspondientes Planes Regionales de Desarrollo. Esta participación de la sociedad local no se detiene en la formulación de las propuestas, sino que continúa durante la puesta en marcha y seguimiento de los programas. De hecho, una de las fortalezas principales de esta iniciativa es tratar de potenciar las ventajas de cada región tomando en cuenta la opinión de la comunidad local, y haciéndola participar, con lo cual logra que ésta haga suyos los planes de desarrollo regional.

Un aspecto también novedoso de esta nueva regionalización fue la diversidad de criterios utilizados para delimitar las regiones, entre los cuales cabe mencionar la pertenencia de los municipios a las cuencas hidrográficas y agropecuarias; la existencia de actividades económicas afines y la integración en cadenas productivas de alcance intermunicipal; la dotación de servicios; la homogeneidad sociológica, el sentido de pertenencia y el arraigo cultural; la existencia de redes que propicien la cohesión regional; la visión de futuro; y los indicadores sectoriales específicos de las dependencias estatales para definir cuál sería la cabecera de cada región. Este esquema de regionalización permite también atender a los objetivos de crear y analizar información regional, mejorar la distribución territorial de las inversiones públicas, coordinar las inversiones sectoriales, incorporar al proceso de desarrollo regional la oferta territorial de recursos, y organizar y racionalizar las políticas locales y regionales para contribuir a la toma de decisiones.

3. La cooperación público-privada para el desarrollo empresarial

Un aspecto esencial de esta iniciativa de desarrollo económico regional de Jalisco ha sido la cooperación público-privada, que ha permitido que el proceso de descentralización sea no solamente una cuestión gubernamental, sino algo que envuelve a los diferentes actores sociales. En el esfuerzo de transformación participan en forma decidida los empresarios locales, entre ellos los directivos de las empresas transnacionales que operan en el estado, los cuales han promovido esquemas innovadores de creación de redes locales de proveedores. Igualmente, los agricultores

tradicionales se han sentido reivindicados en este proceso de descentralización, al haber sido incluidas sus actividades entre los sectores estratégicos. Los programas y mecanismos de promoción de la cooperación público-privada para el desarrollo empresarial se han impulsado desde la Secretaría de Promoción Económica del Estado (SEPROE), y entre ellos hay que citar el Programa de Agrupamientos Empresariales (AGREM); el desarrollo de proveedores locales; el Centro Jalisciense de Diseño; la Coordinadora de Comercio Exterior; el Instituto Jalisciense de la Calidad; el financiamiento a microempresas; la vinculación productiva entre universidades y centros de investigación y desarrollo locales; la desconcentración y reubicación de sectores industriales; el Programa de Emprendedores Regionales (PRODER); y la dotación de parques industriales en el interior del estado.

El Programa de Agrupamientos Empresariales (AGREM) tiene como objetivo mejorar la productividad y competitividad de las pequeñas y medianas empresas mediante el fomento de la cooperación empresarial, a fin de incrementar su poder de negociación y su acceso a nuevos mercados. El programa da prioridad a los sectores de cuero, calzado y marroquinería; textil y confección; madera, muebles y decoración; y metalmecánica, componentes de automóviles y sector automotor. Intervienen en él diversas cámaras empresariales, universidades, instituciones de fomento, consultores, y los gobiernos estatal y federal. Las cámaras interesadas deben reunir un grupo de 25 a 30 empresas de un sector, establecer vínculos con una universidad para el seguimiento del proceso, y contratar consultores para la formulación de proyectos de integración y propuestas de mejora empresarial. Por su parte, el Programa de Emprendedores Regionales (PRODER) apunta a crear y fortalecer las pequeñas y medianas empresas en el ámbito local mediante la cooperación entre ayuntamientos, instituciones educativas, cámaras empresariales y el gobierno estatal.

4. La inversión extranjera directa y el desarrollo de proveedores

La política de atraer inversionistas extranjeros no es nueva en Jalisco. La creación de parques industriales en la zona metropolitana de Guadalajara, junto con una política de incentivos fiscales y la existencia de mano de obra calificada en el estado, lograron atraer inversión extranjera directa, proceso que se intensificó con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) a mediados de los años noventa. Entre 1995 y 1999 la inversión extranjera directa en el estado alcanzó un monto de 2 500 millones de dólares, la mayor parte de los cuales se invirtió en el sector de electrónica.

En 1998, la Cámara Nacional de la Industria de la Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática (CANIETI), con el apoyo del gobierno estatal y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), crearon en Jalisco la Cadena Productiva de la Electrónica, con la intención de promover el desarrollo de proveedores. Esta política de promoción de la inversión extranjera y de desarrollo de proveedores ha sido exitosa, ya que en la actualidad hasta el 20% de los insumos

para las empresas electrónicas proviene de empresas se realiza por empresas locales, las cuales pasaron de 25 en 1995 a 112 en 1999, habiéndose incrementado las exportaciones del sector de 1 600 millones de dólares en 1994 a 7 400 millones en 1999.

5. Conclusiones

Jalisco, uno de los estados más industrializados del país y, al mismo tiempo, el que más aporta al PIB agropecuario de México, ha vivido recientemente una experiencia singular de desarrollo local, pues ha logrado combinar la política de fomento productivo basada en la atracción de inversiones extranjeras y tecnología electrónica de punta con el apoyo a las actividades tradicionales basadas en la microempresa y la pequeña empresa. No obstante, el estado muestra grandes desequilibrios territoriales y una fuerte concentración de población en la zona metropolitana de Guadalajara, situación que ha llevado al gobierno estatal actual a impulsar un novedoso proceso de descentralización y regionalización productiva, a fin de identificar de manera más precisa el perfil socioeconómico de cada localidad y alentar la participación de la ciudadanía y la concertación público-privada para que el desarrollo económico y social y la generación de empleos se distribuyan de forma más equilibrada en el territorio.

Sin lugar a duda, esta experiencia está aún sumamente influenciada por la autoridad estatal y, en este sentido, es fundamental entenderla como un proceso de aprendizaje progresivo, que requiere por tanto una dimensión temporal que va más allá del ciclo político tradicional. Por ello, quizás habría que propiciar, tal como ocurre en las experiencias internacionales más logradas, el establecimiento de pactos territoriales que velen por el desarrollo local, a fin de que la alternancia política o las diferencias partidarias no tiren por la borda los avances alcanzados en estos procesos de desarrollo local participativo y de descentralización innovadora. Igualmente, el proceso se vería alentado por un contexto de reforma fiscal que fortaleciera la autosuficiencia financiera de las entidades municipales, al tiempo que se va consolidando la institucionalidad descentralizada surgida del avance de la cooperación público-privada a nivel local, regional y estatal.

B. LA INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA²³

1. Características del sistema productivo territorial de Chihuahua

Chihuahua es uno de los seis estados fronterizos de México con los Estados Unidos. Tiene una población de 3 000 000 de habitantes, en una superficie de 247 087 kilómetros cuadrados, equivalente al 12.6% del territorio nacional. El PIB estatal era en 1998 de 17 100 millones de dólares, lo que equivale al 4.3% del PIB nacional, con un PIB por

²³ Resumen del documento de Clemente Ruiz Durán (2000b).

habitante de 5 800 dólares anuales. Hay en el estado tres modelos diferenciados de producción. El primero está orientado fundamentalmente hacia la actividad maquiladora y tiene su centro principal en Ciudad Juárez. El segundo se localiza en la ciudad de Chihuahua, y opera desde los años noventa sobre la base del desarrollo de proveedores a complejos productivos transnacionales. El tercero es el modelo vinculado a la agroindustria, que se ubica en las localidades de Parral y Cuauhtémoc.

Chihuahua tiene extensas áreas de pastizales, con el 72% de la superficie del estado destinada a usos pecuarios. Esto hace de la ganadería un sector relevante, sobre todo en la producción de ganado bovino. También es importante la minería, ocupando Chihuahua el primer lugar en la producción nacional de plomo y zinc y el segundo en la producción de plata. Hay aproximadamente 3 000 concesiones mineras, que ocupan el 22.3% de la superficie del estado. A esta vocación agropecuaria y minera se sumó posteriormente la instalación de industrias manufactureras, especialmente maquiladoras, en la zona de frontera con los Estados Unidos. En 1996 la manufactura aportaba aproximadamente 22% del PIB del estado. El desglose de la industria manufacturera en ese mismo año muestra la importancia de los productos metálicos, maquinaria y equipo, que representan más del 48% del PIB del estado (véase el cuadro VIII.4).

Cuadro VIII.4
INDUSTRIA MANUFACTURERA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, 1996

	Millones de pesos de 1993	(%)
I. Productos alimenticios, bebidas y tabaco	1 303.4	11.7
II. Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	1 425.0	12.8
III. Industria de la madera y productos de la madera	1 099.3	9.9
IV. Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	344.5	3.1
V. Industrias químicas, derivados del petróleo y caucho	277.6	2.5
VI. Productos minerales no metálicos	572.0	5.1
VII. Industrias metálicas básicas	154.6	1.4
VIII. Productos metálicos, maquinaria y equipo	5 400.4	48.4
IX. Otras industrias manufactureras	571.1	5.1
Total industria manufacturera	11 147.9	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base del Sistema de Cuentas Nacionales, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Desde el punto de vista territorial, el sector manufacturero está muy concentrado, representando Ciudad Juárez el 48% de la producción industrial, la ciudad de Chihuahua el 33% y las ciudades medias de Delicias, Cuauhtémoc y Parral el 11%. La industria de maquila para la exportación es un sector consolidado

en el estado, con 383 plantas registradas en 1998, que representaban casi 13% del total nacional. Ciudad Juárez concentraba 67% de la industria de maquila del estado, situándose el 20% en la ciudad de Chihuahua y el 13% en el resto del estado. En 1998 había en el estado 89 000 establecimientos empresariales, que daban empleo a casi 750 000 personas, el 47% de ellas en el sector manufacturero (véase el cuadro VIII.5). Según el tamaño empresarial, el 95% de los establecimientos manufactureros del estado de Chihuahua son microempresas y pequeñas empresas, aunque en términos de empleo significan únicamente el 13% del personal ocupado en el sector (véase el cuadro VIII.6).

Cuadro VIII.5
CHIHUAHUA: ESTABLECIMIENTOS EMPRESARIALES Y EMPLEO, 1998

Sectores	Establecimientos empresariales		Empleo	
	Número	(%)	Total	(%)
Manufacturas	8 749	9.9	348 266	46.8
Comercio	40 844	46.0	126 185	17.0
Servicios	38 196	43.0	251 083	33.7
Resto de los sectores	1 014	1.1	18 916	2.5
Total	88 803	100.0	744 450	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de Censos Económicos 1999, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Chihuahua posee una ubicación geográfica favorable al ser fronterizo con los Estados Unidos, lo cual ha facilitado la inversión extranjera, principalmente de ese país, así como las actividades de exportación, donde destacan las manufacturas. El estado de Chihuahua tiene 12 659 kilómetros de carreteras y caminos, 2 700 kilómetros de vías de ferrocarril, 2 aeropuertos internacionales y 51 aeródromos. Hay una dotación importante de universidades, públicas y privadas, escuelas superiores e institutos tecnológicos, así como centros de investigación y desarrollo tecnológico. En los últimos años la educación superior ha modificado sus esquemas de estudio, creando nuevas licenciaturas y estudios de postgrado que tratan de responder a las nuevas exigencias económicas de modernización del sistema productivo del estado.

Cuadro VIII.6
ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS SEGÚN TAMAÑO, 1998

Tipo de empresas	Número de establecimientos	(%)	Personal ocupado	(%)
Microempresas	7 739	88.5	23 517	6.8
Pequeñas empresas	566	6.5	21 647	6.2
Medianas empresas	153	1.7	25 678	7.4
Empresas grandes	291	3.3	277 424	79.6
Total	8 749	100.0	348 266	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de Censos Económicos 1999, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

2. La iniciativa empresarial de Chihuahua y la estrategia de desarrollo económico local

El crecimiento industrial del estado de Chihuahua se ha basado desde los años setenta en la maquila, explotando para ello las ventajas de localización y el bajo coste de la mano de obra. Este tipo de industria, concentrada principalmente en Ciudad Juárez, colindante con El Paso (Texas), dio un fuerte impulso a la zona fronteriza, aunque no logró propagar efectos importantes hacia el interior del estado. Desde 1973, fecha en que un grupo de empresarios locales creó la asociación civil Desarrollo Económico de Chihuahua (DESEC), la estrategia empresarial local se centró fundamentalmente en el desarrollo de parques industriales y de infraestructura física, así como en la creación de un ambiente favorable para la atracción de inversiones extranjeras. La asociación empresarial DESEC cumplió hasta los años noventa un importante papel como promotor en este sentido. Sin embargo, en los años noventa se amplió esta perspectiva, para tratar de promover asimismo el crecimiento económico en otros municipios del interior del estado. En efecto, el menor crecimiento relativo en el interior del estado llevó a empresarios de todo el estado, liderados por los de la ciudad de Chihuahua, a promover un proceso de participación activa que consiguió interesar al gobierno del estado, para iniciar después en conjunto diversas acciones orientadas hacia el desarrollo económico local y la generación de empleo.

Tras la realización de un estudio exploratorio de la economía del estado, encargado al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus de Chihuahua, se creó el Programa Chihuahua Siglo XXI, que recoge una selección de sectores clave para la economía del estado y diversas áreas potenciales dentro de éstos, entre las que se encuentran la ganadería y los productos cárnicos, los alimentos procesados, la silvicultura, la industria automotriz, la industria electrónica, la industria de plásticos, la industria de cerámica, el turismo, la joyería, los servicios de comercialización, los bienes y servicios ambientales, los servicios de transporte, almacenamiento y distribución, los servicios de logística y los servicios financieros. Después de identificar las áreas y los complejos productivos potenciales

se procedió, de forma conjunta con el gobierno estatal, a contratar consultorías internacionales para analizar las tendencias del comercio mundial en los sectores clave identificados en el diagnóstico exploratorio. Simultáneamente se organizaron 14 grupos de trabajo, integrados por empresarios de cada sector y por funcionarios del gobierno del estado, para iniciar un proceso de planeación participativa, con el fin de consensuar un Plan Estratégico de Acción para la economía del estado.

Como resultado de todo ello se estableció una estrategia de incremento de la competitividad en los sectores clave del sistema productivo territorial, tratando de incorporar elementos de conocimiento y eslabonamientos productivos en el desarrollo de la maquila, así como consolidar y transformar el sector de recursos naturales endógenos y modernizar las actividades de servicios. Este esquema de desarrollo intenta generar un proceso de crecimiento industrial más equilibrado, a partir del impulso de otros núcleos territoriales de despliegue de actividades económicas dentro del estado. En parte, ello supone un proceso de aprendizaje industrial, así como el desarrollo de la industria maquiladora con capacidad para incorporar actividades locales de mayor valor agregado y el desarrollo de proveedores, y no únicamente una política promotora de inversiones extranjeras (véase el recuadro VIII.1).

Recuadro VIII.1
COMPLEJOS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS Y PLAN ESTRATÉGICO DE CHIHUAHUA

Complejos	Plan Estratégico
Productos automotores	Crear un foro de <i>benchmarking</i> para la industria automotriz Crear una red de adquisiciones de materiales no productivos Iniciar un programa para atracción de proveedores
Productos electrónicos	Establecer un centro de manufactura avanzada Iniciar un programa para atracción de proveedores
Productos textiles y ropa	Crear una corporación de fomento textil Establecer un centro de diseño y manufactura de ropa Iniciar un programa para atracción de proveedores
Productos agropecuarios y alimentos	Crear un centro de cría de ganado Formar un centro empresarial agropecuario Crear un centro de información agropecuaria regional Desarrollar el equipo de <i>benchmarking</i> para productos agropecuarios
Materiales	Corporación para el desarrollo y promoción del complejo de materiales
Servicios de transporte y distribución	Crear la asociación de transportistas Desarrollar la red de compras para transportistas Ubicar alianzas estratégicas con los Estados Unidos

Servicios turísticos	Desarrollar el turismo en la Sierra Tarahumara Zona de turismo en Ciudad Juárez
Servicios a negocios	Ubicar alianzas estratégicas con prestadores de servicios bancarios, contables, publicitarios y de información de los Estados Unidos

3. Alianzas y cooperación público-privada

Como se ha señalado, a partir de la década de 1990 el sector privado empresarial ha impulsado un proceso de desarrollo de nuevas instituciones a fin de vincular de manera efectiva a los diferentes actores locales, públicos y privados, en torno a una estrategia de desarrollo económico estatal más descentralizada y competitiva. Entre las instituciones creadas destacan la asociación empresarial Desarrollo Económico de Chihuahua (DESEC), el Programa Chihuahua Siglo XXI y el Centro de Desarrollo de Proveedores.

Desde su constitución, la DESEC consideró como elementos básicos operativos el establecimiento de fondos de promoción con carácter multianual (cinco años), a fin de generar expectativas fiables en el mediano plazo y ofrecer un esquema de continuidad; el carácter esencialmente técnico del organismo encargado de la promoción empresarial, a fin de quedar relativamente al margen de las vicisitudes de orden político; y la estrecha relación de entendimiento con los diferentes niveles de gobierno, municipal, estatal y federal. Para el desarrollo de parques industriales, la DESEC impulsó la creación de la Promotora de la Industria Chihuahuense, a fin de cumplir con los objetivos perseguidos inicialmente sobre la desconcentración de la actividad económica. Igualmente, la DESEC impulsó el Programa Chihuahua Siglo XXI, que fue el eje fundamental del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998, y otros proyectos como Alianza Económica del Camino Real, mediante el cual se coordina con organismos empresariales de otros estados; el Programa Desarrollo a la Microempresa (DEMIC), que gestiona préstamos de pequeño monto; o la iniciativa Chihuahua Now, mediante la cual, conjuntamente con el gobierno del estado y la DESEC de Ciudad Juárez, se promueve de manera institucional a Chihuahua como destino de la inversión extranjera directa, coordinando esfuerzos de los agentes públicos y privados para ofrecer información a los inversionistas potenciales. Como elemento de diálogo y cohesión entre los actores locales, la DESEC ha sido un elemento fundamental en el desarrollo y la atracción de inversiones al estado de Chihuahua, sobresaliendo más recientemente su aportación como elemento impulsor de la estrategia de desarrollo económico local.

El Centro de Desarrollo de Proveedores trata de incrementar las actividades productivas vinculadas a la industria maquiladora, promoviendo la participación de las grandes empresas en el diseño de un centro de desarrollo de proveedores, así como en el establecimiento de una bolsa de subcontratación y la organización de

una feria de insumos, con la instalación de ruedas de negocios. Utilizando el análisis de ingeniería inversa (*reverse engineering*) se determinan las piezas, materias primas y equipos que pueden ser producidos localmente. A partir de ello, el Centro de Desarrollo de Proveedores aborda la formulación de proyectos, la incubadora de empresas y el establecimiento de alianzas estratégicas empresariales. A estas iniciativas del sector privado empresarial hay que añadir en el ámbito local algunos programas públicos específicos, como el Programa de Apoyo Municipal a la Inversión de Empresas Proveedoras de Insumos a la Maquila, y el Programa de Apoyo Integral a la Microempresa, así como el marco de referencia que define el gobierno estatal por medio de la planificación regional.

Existen además convenios con la Universidad Autónoma de Chihuahua y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez para impulsar el Centro para el Desarrollo de Negocios Pequeños y el Instituto de Formación de Emprendedores. En este sentido, el estado de Chihuahua ha mejorado significativamente su posición competitiva con respecto al resto del país mediante la creación de centros e instituciones especializadas de desarrollo tecnológico, como son el Centro de Investigación en Materiales Avanzados, el Centro de Moldes y Troqueles, el Centro de Estudios e Investigación sobre la Sequía, el Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo, el Centro de Desarrollo Industrial, el Centro de Tecnologías de la Información y el Centro de Capacitación de Alta Tecnología.

Uno de los mayores retos que se fijó el acuerdo público-privado del estado de Chihuahua fue reforzar el desarrollo económico de la ciudad de Chihuahua y generar polos alternativos de desarrollo en el interior del estado. En este sentido, la localización de la inversión durante los últimos años ha respondido a un esquema diversificado, donde se promueve en primera instancia al estado como conjunto, pero, a la vez, se presentan las ventajas de localización, recursos humanos, materiales y de infraestructura con que cuenta cada uno de los municipios y regiones del estado. Este esquema responde a una estrategia de descentralización de la inversión en la que sobresalen Ciudad Juárez y Chihuahua como principales destinos, aunque hay ya algunos flujos hacia otros municipios, como Cuauhtémoc, Delicias o Parral, lo cual, junto con la política de dotación de infraestructura física y de parques industriales, permite pensar que las inversiones en estas regiones del interior del estado tenderán a crecer.

Es importante señalar que los acuerdos entre los agentes privados y el gobierno estatal responden más a una decisión voluntaria y de compromiso de ambas partes, que a las exigencias provenientes de disposiciones legales. Prevalece, por tanto, en esta iniciativa un clima de confianza entre los actores locales, que se ve reflejado en la apreciación positiva del Consejo Coordinador Empresarial sobre la actuación del gobierno estatal en materia administrativa. Ciertamente, el Programa Chihuahua Siglo XXI se vio fuertemente respaldado desde el momento en que el gobierno estatal lo incluyó en el Plan Estatal de Desarrollo. De igual forma, se concibió una estrategia conjunta para atraer inversiones de manera diversificada al estado, donde la Secretaría de Desarrollo Económico y los empresarios operan

como un equipo para generar información económica y social, de oportunidades de negocios, y sobre regulación y trámites, entre otros aspectos.

Finalmente, aunque en la iniciativa de Chihuahua los empresarios son el agente principal de interlocución con el gobierno estatal, no faltan otros espacios para la participación social, como el Consejo Interinstitucional, órgano plural de participación de la sociedad civil. Otro elemento importante es la posibilidad de convocar a plebiscito, según la Constitución Política del estado de Chihuahua, con respecto a cualquier asunto que la ciudadanía considere conveniente, a excepción de disposiciones en materia fiscal y hacendaria. Sin embargo, los espacios de participación social están más vinculados a organizaciones no gubernamentales, las cuales son consideradas por el gobierno estatal como espacios para las iniciativas relacionadas con la problemática social. En este sentido, se ha creado también la asociación civil Fundación del Empresariado Chihuahuense, cuya principal actividad es organizar un sistema de bancos microempresariales comunitarios, los cuales permiten apoyar proyectos productivos bajo una óptica de combate de la pobreza merced al desarrollo de capacidades empresariales. Los recursos son otorgados de manera descentralizada a través de Consejos Locales ubicados en los municipios del estado y se orientan principalmente hacia grupos localizados en zonas rurales.

4. Conclusiones sobre el necesario fortalecimiento de la descentralización para el desarrollo económico local

La experiencia de cooperación público-privada de Chihuahua muestra un nuevo enfoque en lo que se refiere al desarrollo de políticas locales que favorecen la colaboración de diferentes agentes, lo cual abre la posibilidad de establecer acuerdos y programas con visión estratégica en esfuerzos cooperativos. Esta iniciativa es un caso singular en México, ya que el proyecto partió de un programa del sector privado que se convirtió posteriormente en acción del gobierno del estado. Es relevante que la decisión de impulsar este proceso haya nacido de los empresarios de la ciudad de Chihuahua, debido al rezago en que encontraba ésta con respecto a Ciudad Juárez, que había tenido un crecimiento más dinámico gracias a la expansión de la maquila. La apuesta empresarial fue impulsar en un período corto un esquema de maquila, tratando de crear agrupamientos industriales que pudieran alentar un desarrollo manufacturero con mayor difusión territorial en el interior del estado.

La materialización de esta propuesta del sector privado habría sido imposible si las autoridades estatales no la hubieran acogido como propia, y sin la decisión del gobierno del estado de favorecer la estructura social y la infraestructura de servicios, condiciones necesarias para la formulación de estrategias eficaces del sector empresarial. El proyecto requirió identificar las ventajas competitivas de las diferentes regiones del estado, para tratar de evitar la concentración de la actividad económica en las dos grandes ciudades y generar otros núcleos de desarrollo. El principal problema es que pese a tratarse de un estado con un crecimiento

económico fuerte, presenta contrastes económicos y sociales muy marcados según las diferentes zonas, pues hay tres regiones (con 35 municipios en total) con características bastante marcadas de marginación y despoblación. El esfuerzo de descentralización productiva y desarrollo local iniciado todavía no llega a los municipios más pobres, por lo que la situación de desigualdad no se ha modificado sustantivamente.

Lo positivo de la experiencia, sin embargo, es que ha inducido a los agentes externos a adoptar una nueva posición, comprometida esta vez con el desarrollo de proveedores locales. En este campo existe un amplio potencial, ya que las pequeñas empresas de la región pueden vincularse a este esfuerzo, gracias a los programas de capacitación y asesoramiento de la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Instituto Tecnológico de Monterrey, campus de Chihuahua. El esfuerzo de coordinación a través del Centro de Desarrollo de Proveedores es un instrumento nuevo con amplio potencial, ya que procura sacar ventaja de los proveedores locales mediante una cultura de cooperación y de agrupamientos industriales. Esta promoción indudablemente fortalecerá las cadenas productivas y las microempresas y pequeñas empresas, que son el 95% de la industria del estado.

El gobierno estatal que asumió en 1999 es consciente de las limitaciones del planteamiento empresarial; por ello, en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 ha establecido ciertos lineamientos que determinan sus relaciones con los municipios, haciendo especial hincapié en el fomento de la eficiencia y la transparencia en el manejo de las finanzas municipales. En esta perspectiva se ha planteado la armonización del crecimiento y de la distribución territorial de la población, así como la promoción de un desarrollo equilibrado y la elevación del potencial productivo de las regiones a fin de generar un desarrollo social más homogéneo. Esta perspectiva es alentadora, pero una tarea fundamental es conservar el Programa Chihuahua Siglo XXI como un esfuerzo de cooperación de los actores locales públicos y privados, conscientes de que enfrentan muchos problemas de instrumentación, derivados parcialmente de la ausencia de información para fundamentar ciertas actividades indispensables y de la dificultad de echar a andar un buen proceso de planificación estratégica. De este modo, a partir de la revisión del proceso seguido en Chihuahua se puede argumentar que el principal factor para lograr un buen programa de desarrollo económico regional es partir de la voluntad de cooperación de los sectores institucionales.

Conviene señalar igualmente que la planificación estratégica sólo arroja buenos resultados si se emplea con criterios claros, ya que es una herramienta que permite conseguir objetivos y metas precisos si está apoyada por un buen sistema de control, dentro del cual debe figurar la evaluación del desempeño en función de los objetivos establecidos. Esto es algo que también se echa de menos en el proyecto emprendido en Chihuahua, ya que no se ha dado una evaluación rigurosa de sus resultados y, por tanto, no hay certeza suficiente acerca de los aspectos que deben retomarse o modificarse. En este sentido, cualquier esfuerzo de descentralización

debe crear mecanismos de evaluación permanentes. Por otra parte, diferentes experiencias en Europa y América Latina resaltan la necesidad de que el Estado intervenga en ciertas áreas de apoyo a los sectores económicos, principalmente en aquellas destinadas a la creación de la infraestructura económica, tal como la creación de entidades de capacitación de recursos humanos o prestación de servicios de desarrollo empresarial. Por consiguiente, hay que lograr que se destinen partidas específicas para este tipo de instrumentos, ya que de lo contrario los esfuerzos de desarrollo local pueden verse bloqueados. En este sentido conviene resaltar la importancia de una participación más activa del gobierno federal en el fomento de estos esquemas de desarrollo económico local, dados los limitados recursos y competencias de los gobiernos estatales de México. Este es un esfuerzo imprescindible para lograr una descentralización efectiva, que dé mayor capacidad a los diferentes niveles de gobierno y asegure la continuidad de su trabajo.

MAPA DE MÉXICO



CAPÍTULO IX

ESTUDIOS DE CASO EN PERÚ

A. LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DEL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR²⁴

1. Origen de la experiencia

A fines de los años sesenta, la presión sobre los terrenos urbanos por parte de la población de Lima llevó al gobierno militar de Velasco Alvarado a crear la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Jóvenes, cuyo objetivo principal era promover actividades autogestionarias en la construcción de viviendas e infraestructura urbana, en reemplazo de los programas tradicionales de vivienda subsidiados por el Estado. El 28 de abril de 1971, alrededor de 200 familias ocuparon terrenos de propiedad del Estado en el sur de Lima. Luego de varios días de conflicto se llegó a un acuerdo entre el Ministerio de Vivienda y un comité de pobladores, en virtud del cual éstos aceptaban abandonar voluntariamente los terrenos a cambio de su reubicación en una zona próxima reservada para la expansión urbana en el Plan Director de la Municipalidad de Lima. La zona, ubicada cerca de la costa sur y de la carretera Panamericana, corresponde a la actual Villa El Salvador.

El gobierno militar otorgó apoyo material, para el establecimiento de la villa y de los pobladores. Parte del apoyo material consistía en la construcción de escuelas, hospitales, caminos y redes de energía eléctrica para el alumbrado en las calles; otra parte se destinaba directamente a los pobladores para ayudarlos a construir sus viviendas, conforme al Sistema Nacional de Movilización Social, concebido para organizar, en todo el país, la participación de los pobladores en diversas actividades colectivas, tales como la construcción de sus propias casas, de caminos o de redes de agua y alcantarillado. Se trataba de una forma de autoayuda en la cual el gobierno aportaba los recursos para las obras de infraestructura y los propios residentes contribuían con trabajo no calificado, el pago de los créditos otorgados para la construcción de las casas y la instalación de los servicios.

Sin embargo, en este caso, además del aporte material para la construcción de las viviendas y la infraestructura básica, el gobierno, consciente de que no se trataba sólo de un problema de vivienda sino también de falta de oportunidades de empleo, formuló ambiciosos planes para el asentamiento. Para llevar a cabo esos

²⁴ Resumen del documento de M. Benavides y G. Manrique (2000).

planes, se propuso agrupar a todos los trabajadores, de acuerdo con sus especialidades y calificación, en cooperativas, que pasarían a adoptar la forma de empresas de propiedad social, y reservó inicialmente una zona de 1 000 hectáreas para levantar establecimientos industriales y comerciales, los cuales, una vez en funcionamiento, abastecerían de bienes y servicios a los pobladores de Villa El Salvador y a otros mercados.

Así se gestó el Parque Industrial de Villa El Salvador, cuya evolución posterior pasó por diversas etapas. La primera, de 1971 a 1975, corresponde a la etapa de planeamiento, durante la cual se logró estimular la conciencia colectiva de los pobladores acerca de la necesidad de instalar un área reservada para actividades generadoras de empleo, las cuales beneficiarían a toda la comunidad. La segunda etapa, de 1975 a 1985, fue una fase de estancamiento del proyecto, que coincidió con los gobiernos de Morales Bermúdez y de Belaúnde. Durante esos años el Estado adjudicó el Parque Industrial a empresas constructoras privadas, con el objetivo principal de promover la creación de empresas exportadoras así como la generación de empleo. Sin embargo, los inversionistas privados no mostraron mucho interés en el proyecto, a lo cual se unieron la lentitud en la instalación de los servicios básicos (agua y electricidad) y la crisis económica de esos años. La tercera etapa se extendió entre 1986 y 1991, cuando el gobierno local y las asociaciones de productores locales trataron de recuperar el Parque Industrial para la comunidad de Villa El Salvador. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) desempeñó un papel decisivo en esa etapa, proporcionando asistencia técnica y apoyo institucional para el diseño organizativo del Parque Industrial. El criterio básico para la organización del Parque Industrial consistió en agrupar a las empresas en manzanas, según ramas de actividad, en analogía con el trazado de la zona residencial. La asociación de productores fue reorganizada en gremios de actividad y localizada alrededor de los Centros de Servicios Comunes, los cuales serían de propiedad colectiva de los empresarios de cada manzana o rama, y contarían con maquinaria y servicios empresariales (de ahí la expresión de “*maquicentros*”).

El período 1991-1995 fue uno de parálisis del proyecto, a causa, esta vez, de los cambios sucesivos de alcalde y de la dirección de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de Villa El Salvador, al retiro del apoyo del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) y al clima de violencia imperante en la zona, todo lo cual hizo que gran parte de los industriales abandonasen el Parque Industrial e incluso el Distrito de Villa El Salvador. Finalmente, a partir de la elección de Michael Azcueta como alcalde de Villa El Salvador, en noviembre de 1995, se inició una etapa de recuperación y consolidación del Parque Industrial, en un ambiente político de mayor estabilidad. Una de las primeras medidas del gobierno local fue reactivar el Parque Industrial con la creación del Centro de Desarrollo Empresarial, a fin de procesar información especializada sobre tecnología y mercados, así como suministrar servicios empresariales en diversas áreas (como mercadeo, formación técnica, comunicación, asesoramiento legal, contabilidad). El Parque Industrial de

Villa El Salvador es, pues, un proyecto ambicioso y de largo plazo, que no tiene precedentes en la historia de Perú, ya que no hay en el país ninguna otra experiencia que concentre una combinación tan peculiar de esfuerzos para promover la industrialización en pequeña escala. En realidad, Villa El Salvador ha sido una especie de laboratorio de políticas orientadas a reducir la pobreza urbana en Perú.

2. Rasgos básicos territoriales y socioeconómicos de Villa El Salvador

El distrito de Villa El Salvador está a 20 kilómetros al sur de Lima y tiene una superficie de 35.4 kilómetros cuadrados, con un clima subtropical árido, caluroso, húmedo y sin lluvias regulares. Villa El Salvador constituye una llanura arenosa limitada al este por las primeras estribaciones de los Andes y, al oeste, por el cerro Lomo de Corvina, que separa a la villa del mar. Según datos de 1998, Villa El Salvador tenía 324 000 habitantes. El sistema de organización de la comunidad local tiene como unidades básicas el grupo residencial y el “sector”, constituido por varios grupos residenciales. Los sectores están compuestos por manzanas y un área de servicios comunes, y las manzanas se subdividen, a su vez, en lotes familiares de 140 metros cuadrados. La organización de los pobladores fue construida en correspondencia directa con el diseño territorial. De este modo, los adultos eligen a sus representantes por manzana y éstos, a su vez, eligen al Consejo Directivo del Grupo Residencial. Concluidas esas elecciones, los secretarios generales de todos los Consejos Directivos se reúnen para elegir al Consejo Ejecutivo Comunal del Asentamiento, formando la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES).

En la actualidad, el distrito de Villa El Salvador está formado por cuatro zonas: una zona urbana y de comercio, una zona agropecuaria, una zona industrial y una zona de recreo y de playas. La zona urbana y de comercio es la más importante y extensa, situada a lo largo del eje central de Villa El Salvador. La zona agropecuaria constituye la principal reserva ecológica del distrito. La zona industrial tiene una extensión de 174.4 hectáreas y es el área reservada para la localización de las pequeñas y medianas industrias. Finalmente, la zona de recreo y de playas es el área de acceso al mar, lo cual ofrece la posibilidad de utilizarla productivamente en el futuro para fines recreacionales, turísticos, institucionales, comerciales y residenciales. En 1993 había en Villa El Salvador 68 colegios de educación primaria, 30 de secundaria, 41 colegios reconocidos de educación inicial, 2 institutos técnicos superiores, 7 institutos de educación de adultos y 6 academias preuniversitarias. Los promedios de acceso a la educación del distrito nada tienen que envidiar a cualquier distrito de Lima. Sin embargo, toda esta infraestructura necesita perfeccionar aún más su orientación hacia el desarrollo productivo y empresarial local.

En 1987, los consultores contratados por la ONUDI para actualizar el proyecto del Parque Industrial registraron la existencia de 887 pequeñas empresas industriales o artesanales en Villa El Salvador, 75% de las cuales se concentraban en

tres actividades (carpintería de madera, carpintería metálica y confección) y sólo 14% empleaba a más de cuatro trabajadores. Las empresas estaban pobremente equipadas y operaban fundamentalmente con mano de obra familiar en talleres-vivienda; la capacidad gerencial de la empresa era, por lo general, deficiente; no se llevaban registros contables, y la división del trabajo era muy limitada. La importancia del trabajo asalariado era variable y los salarios reales se situaban frecuentemente por debajo del salario mínimo. Desde 1988 a 1998, el Parque Industrial desarrolló siete sectores productivos (véase el cuadro IX.1) y gran variedad de productos. El sector carpintería es considerado la estrella del Parque Industrial, debido a la calidad de sus productos y su bajo costo. El sector calzado y cuero es el segundo en importancia y se ha consolidado en fuerte competencia con los productos elaborados en el distrito del Porvenir (Trujillo), situado en el norte del país, y con los productos importados de Brasil y la República de Corea. En el sector de metalmecánica destacan los aparatos de transmisión VHS y UHF, aparatos ortopédicos, balones de gas, cocinas eléctricas, cocinas industriales, equipos de panadería, equipo de rayos X, máquinas para la industria de alimentos, maquinaria textil, máquinas para aserraderos y minería, vajillas de acero inoxidable y material quirúrgico. Finalmente, el sector confección ha conocido en los últimos años una coyuntura bastante adversa, debido a la competencia de productos importados de bajo coste y la importación de ropa usada.

Cuadro IX.1
PRODUCTOS FABRICADOS POR LAS PEQUEÑAS EMPRESAS DEL PARQUE
INDUSTRIAL DE VILLA EL SALVADOR, 1988 y 1998

Ramas	Productos		Empresas	
	1988	1998	1988	1998
Metalmecánica	26	117	219	203
Confección	15	57	181	124
Carpintería	11	64	247	278
Calzado y cuero	6	37	67	75
Alimentos	13	43	32	47
Fundición	12	75	20	97
Artesanía y afines	9	68	121	77
Total: 7 ramas	92	461	887	901

Fuentes: CEPAL, sobre la base de Autoridad Autónoma del Parque Industrial, julio 1988, y Directorio Empresarial del Parque Industrial Villa El Salvador, Municipalidad de Villa El Salvador, 1998.

La participación de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de Villa El Salvador (APEMIVES) en ferias comerciales e industriales ha sido creciente, lo cual ha intensificado la relación de las empresas con los mercados. En este sentido, la participación del Parque Industrial en las Ferias de Subcontratación de 1989 a 1991 ha sido un aspecto importante para ayudar a madurar la identidad empresarial, expresada en el creciente uso de elementos tales como registro industrial, razón social, marcas, tarjetas de presentación, contabilidad de costos y precios, catálogos, comunicación. Para la mayoría de los productores, las ruedas de

negocios con exportadores en el Centro de Exhibición, Venta y Subcontratación (CEVES) fueron la primera oportunidad de establecer una relación directa con corredores de negocios para la exportación. Estas ruedas de negocios han obligado a los productores de Villa El Salvador a comparar sus productos con los de afuera, y a plantearse problemas de estandarización en función de las necesidades de los consumidores.

El Parque Industrial promueve intensamente las relaciones de subcontratación, estimándose que la tercera parte de los empresarios utiliza esta modalidad como forma habitual de producción. Ello se ve facilitado por la concentración física, el conocimiento de los servicios que ofrece cada empresario y la promoción de la subcontratación realizada por el Parque Industrial, que se dirige a intermediarios, grandes comerciantes y empresas exportadoras del país para promover la oferta local de productos y servicios. La mayoría de las empresas de Villa El Salvador, como en otros asentamientos urbanos del país, operan en talleres-vivienda. Las fronteras entre el taller y la vivienda son muchas veces difusas y las condiciones de trabajo y producción afectan inevitablemente a la familia, que pasa a ser no solamente la unidad de consumo, sino la unidad de trabajo y producción. La contribución principal de la mujer suele concentrarse en tres actividades básicas: la organización del espacio en el taller-vivienda, el desarrollo de relaciones de cooperación con los trabajadores del taller (ya que comparten el espacio del taller-vivienda y son, de alguna manera, parte de la unidad familiar) y la comercialización de los productos.

La distribución de la población en pequeñas comunidades no es ajena a la forma ancestral de organización de las comunidades campesinas, de donde son originarios en su mayoría los pobladores de Villa El Salvador. En efecto, las comunidades andinas se basan en una combinación de propiedad familiar y colectiva, de modo que los habitantes de Villa El Salvador provenientes de éstas se adaptan con facilidad a las condiciones imperantes en la Villa. Los pobladores procedentes de la sierra (serranos), por el contrario, provienen de comunidades y haciendas donde han sido aparceros y están acostumbrados, por tanto, a los mecanismos asociativos y a la pequeña propiedad. Pese a ello, también aceptaron fácilmente la nueva situación, porque en su experiencia es habitual el funcionamiento de redes de parientes, paisanos y vecinos. De este modo, la experiencia en comunidades de unos y en redes de otros fue un elemento cultural que facilitó el esquema de organización espacial y social de Villa El Salvador. Estas dos tradiciones fueron elementos funcionales en la difícil situación impuesta por la migración y la consiguiente urbanización masiva, en condiciones de tremenda adversidad del medio físico y con ausencia de empleo en el sector moderno de la economía. En Villa El Salvador se encuentran, pues, los típicos mecanismos asociativos de los barrios populares de la ciudad, donde existen redes de parientes y paisanos, y hay además una red vecinal muy poderosa.

3. Estructura institucional y organización espacial

El 31 de mayo de 1987, bajo el gobierno de Alan García, se constituyó la Autoridad Autónoma del Parque Industrial del Cono Sur (AAPICS), organismo encargado de la promoción y desarrollo del Parque Industrial de Villa El Salvador. Desde sus inicios, la AAPICS ha tenido a su cargo la administración de los terrenos industriales y centros de servicios del Parque Industrial, así como de los recursos presupuestarios otorgados por el gobierno central y diversas organizaciones no gubernamentales. Se trata de un organismo de carácter cuasi público, con un directorio de seis miembros, en el que tres miembros representan respectivamente al Ministerio de Industria, el Instituto de Planificación Nacional y la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), y otros tres a organismos locales (la municipalidad, la CUAVES y la Asociación de Productores APEMIVES). La Autoridad Autónoma del Parque Industrial se dotó de una oficina técnica para el desarrollo del Parque Industrial, siendo el responsable ejecutivo de la AAPICS un gerente técnico contratado por el directorio.

La principal limitación de la AAPICS se deriva de su diseño original como agencia transitoria, ya que sus funciones y activos debían ser transferidos, en un plazo de diez años, a un organismo colegiado compuesto por la APEMIVES, la municipalidad, la CUAVES y una organización representativa de los trabajadores del Parque Industrial, a fin de hacer realidad el proyecto autogestionario de origen. La AAPICS funcionó con cierto grado de estabilidad desde su fundación hasta fines de 1991. Sin embargo, durante el período transcurrido entre fines de 1991 y fines de 1993, la administración del proyecto se fue deteriorando gradualmente. Cambios desafortunados en el liderazgo de la APEMIVES y del gobierno local dieron lugar a serios conflictos en la AAPICS, socavando de manera sustantiva su eficacia y su legitimidad frente a la opinión pública. Pese a todo, la principal contribución de este proyecto fue la creación de un espacio institucional que ha facilitado el desarrollo de nuevas relaciones comerciales y capacidades empresariales locales.

Otra de las limitaciones del proyecto inicial fue la rigidez en la organización del espacio y el sobredimensionamiento de los lotes individuales. El primer trazado del Parque Industrial, realizado a mediados de la década de 1970, lo dividió en lotes de 5 000 a 15 000 metros cuadrados, concibiéndose entonces el Parque Industrial como un lugar para la instalación de cooperativas industriales y empresas de propiedad social. Sin embargo, la política industrial de esos años dio prioridad a la expansión de las industrias básicas y la promoción de unidades de gran escala. La reorientación del Parque Industrial hacia la pequeña industria, en 1986, permitió redimensionar el trazado original. Sin embargo, los lotes eran aún demasiado grandes con relación a las necesidades reales de los productores. Un estudio realizado en 1990 sobre la pequeña producción en Villa El Salvador mostró que sólo 8% de las empresas utilizaban una superficie superior a 100 metros cuadrados, y 42% operaban en menos de 35 metros cuadrados.

La Asociación de Productores APEMIVES estuvo activamente involucrada, desde 1986, en el proceso de adjudicación de terrenos. De hecho, entre los criterios

considerados inicialmente para calificar como adjudicatario figuraba el de ser miembro de dicha Asociación y el haber participado activamente en el gremio. La Asociación elaboraba las listas de candidatos, los cuales eran evaluados después por una comisión mixta compuesta por representantes de la AAPICS y de la APEMIVES. En 1989 la AAPICS decidió eliminar el requisito de pertenencia a la APEMIVES, a fin de asignar terrenos directamente a empresas dinámicas. Esta decisión dio origen a un enfrentamiento entre ambas entidades, aunque acabó prevaleciendo el criterio de la AAPICS.

4. Actores destacados y cooperación público-privada

De acuerdo con las etapas de evolución del Parque Industrial podemos destacar los actores más destacados de cada período. En la etapa de planeamiento del Parque Industrial, de 1971 a 1975, el actor más significativo fue Antonio Aragón, líder de la lucha campesina e integrante del ala radical del gobierno militar de Velasco Alvarado. Él concibió el proyecto autogestionario, planteando su carácter fabril y no sólo de asentamiento de vivienda de la población. Otro actor relevante en este período fue el gobierno militar, que impulsó el desarrollo del Parque Industrial de Villa El Salvador. En la etapa de 1986 a 1991 destacan cuatro actores: i) Michael Azcueta, como alcalde de Villa El Salvador durante los períodos 1984-1986 y 1987-1989, quien logró del gobierno central la definición de un marco legal para el funcionamiento del Parque Industrial, obtuvo la participación de funcionarios internacionales de la ONUDI y de otras agencias de cooperación internacional, y consiguió alentar y convencer a los microproductores locales; ii) la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de Villa El Salvador (APEMIVES); iii) la ONUDI; y iv) el gobierno aprista, que decidió retomar la iniciativa del Parque Industrial. Finalmente, durante el período 1996-1998 volvió a destacar el papel del alcalde Azcueta así como el de los empresarios, quienes lograron consolidar el Parque Industrial.

La cooperación público-privada tomó forma a través de la Autoridad Autónoma del Parque Industrial del Cono Sur (AAPICS), en la cual se integran el alcalde de Villa El Salvador, el presidente de la Asociación de Productores APEMIVES, el presidente de la CUAVES, y los representantes del Ministerio de Industria, Comercio, Transporte e Integración, de la Corporación Financiera del Desarrollo y del Instituto de Planificación. Hasta 1987 el papel del Estado fue el mismo que en otros parques industriales del país, esto es, el de un constructor lento e inconstante. Bajo el gobierno de Belaúnde el terreno reservado al Parque Industrial fue recortado sucesivamente para otros usos, y no existió capacidad para evitar las invasiones privadas pro vivienda. Sin embargo, con la Ley de la Autoridad Autónoma del Parque Industrial dictada en 1987, el Estado asumió plenamente el proyecto del Parque Industrial, en un momento que coincidió con la gestión del alcalde Azcueta en la municipalidad de Villa El Salvador (años 1983-1989), que pretendía retomar la idea de distrito productivo que había estado en el origen de la fundación de Villa El Salvador, junto con estimular la participación popular en el autogobierno local y modernizar la gestión municipal.

La Asociación de Productores APEMIVES tenía su oficina en el mismo local de la AAPICS, y contaba con tres empleados permanentes, los cuales gestionaban diversos programas de crédito, capacitación y asesoramiento técnico, financiados por fuentes externas. En 1991 la APEMIVES contaba con 350 miembros activos, mayoritariamente pequeños productores locales de Villa El Salvador. El principal incentivo para afiliarse a la APEMIVES era la posibilidad de acceder a un lote en el Parque Industrial. La existencia de diferentes puntos de vista entre los diversos actores con relación al Parque Industrial llevó a las partes a solicitar un dictamen de la ONUDI al respecto. Finalmente, en 1987, el Presidente García dispuso que la municipalidad distrital debía presidir el directorio de la Autoridad Autónoma del Parque Industrial de Villa El Salvador. Sin embargo, una vez resuelto el problema de quién estaba al mando del proyecto, surgieron problemas con la CUAVES, la cual, como representante de los vecinos del distrito, pretendía la constitución de empresas comunales bajo su control. No obstante, la mayoría decidió privilegiar a los microproductores de Villa El Salvador, los cuales fueron definidos como los principales beneficiarios del proyecto del Parque Industrial.

En 1986 había organizaciones de pequeños productores y comerciantes de origen diverso. Algunas de ellas habían sido fundadas por pequeños comerciantes y artesanos que ocupaban colectivamente un “mercadillo” en alguna calle del distrito para la provisión colectiva de bienes y servicios públicos (tales como la recolección de basura, tareas de coordinación y gestiones con autoridades locales). Otras habían sido fundadas por pobladores que habían invadido terrenos de la zona industrial y reivindicaban los títulos de propiedad. Varias agencias del Estado y ONG desempeñaron un papel decisivo en la organización de los productores del distrito. Los programas más eficaces fueron los orientados a otorgar líneas de crédito por intermedio de las asociaciones de productores. Los fondos así constituidos eran depositados en una institución financiera, la cual, a su vez, otorgaba créditos a los miembros de la asociación. Otra modalidad utilizada, relativamente exitosa, otorgaba crédito a “grupos solidarios”, formados por varios productores de la misma rama industrial que avalaban mutuamente las solicitudes de crédito.

En el caso de Villa El Salvador hay una fuerte presencia de ONG en diversas actividades de apoyo técnico e institucional. Las ONG han encauzado diversos proyectos de desarrollo y han sido un componente importante del poder local. En los años setenta y ochenta las ONG pusieron en marcha proyectos en conjunto con las organizaciones de base para satisfacer las necesidades básicas de la población (vaso de leche y comedores populares), y a partir de los años noventa, algunas de ellas comenzaron a abordar también los aspectos productivos. Igualmente, aparecieron nuevos servicios, como consultorios médicos y legales especializados en la problemática de la mujer. Las agencias de cooperación internacional han desempeñado un papel importante tanto en el diseño del proyecto del Parque Industrial como en fases posteriores de su ejecución, esto último mediante el aporte de recursos financieros, gracias a lo cual han complementado significativamente la inversión realizada por el Estado y el aporte de los propios beneficiarios. La

característica más importante del apoyo brindado por estas agencias de cooperación internacional es su orientación a grupos de pequeños empresarios y al financiamiento de actividades de segundo nivel. Los ejemplos más visibles son la construcción del Centro de Desarrollo Empresarial y, más recientemente, del Centro de Comercialización de la municipalidad, ambos con aportes de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); el equipamiento de *maquicentros* con donaciones gestionadas por la Cooperativa de Auxilio y Socorro Estadounidense a cualquier Parte del Mundo (CARE Canadá), y las empresas asociativas financiadas por el Fondo de Contravalor Perú-Canadá para los gremios de la confección y calzado. Sin embargo, la principal fuente de recursos para el proyecto del Parque Industrial ha sido el gobierno central, con sus aportes para infraestructuras básicas y gastos del personal de la Autoridad Autónoma AAPICS. Las contribuciones de las agencias de cooperación internacional se han orientado principalmente a la asistencia técnica en la planificación del Parque Industrial, a la construcción de los Centros de Servicios o “maquicentros” y al equipamiento de dichos centros con maquinaria industrial.

5. Descentralización e instrumentos

El reto de la municipalidad de Villa El Salvador es promover la generación de empleo e ingreso para la comunidad local y la expansión de las relaciones democráticas en ella. Para combatir la pobreza de sus pobladores, la municipalidad de Villa El Salvador orientó su gestión no sólo a las políticas sociales, sino también a intervenir en la base económica local, tratando de generar puestos de trabajo e impulsando la producción local y el desarrollo económico del distrito. Mediante la inversión en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en la localidad y propiciar la competitividad territorial de la base productiva local. Del mismo modo, los servicios urbanos que presta la municipalidad (mercados, recolección de basura y otros) favorecen la competitividad de la base económica local, ya que la calidad de los servicios incrementa el atractivo de la localidad para la inversión privada. Así pues, una de las principales funciones de las municipalidades es crear la infraestructura básica y los servicios de desarrollo urbano necesarios para que el sector privado empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local. De igual modo, la municipalidad debe fortalecer a las organizaciones de productores y brindarles asesoramiento técnico. En este sentido, la iniciativa de Villa El Salvador centró su estrategia de competitividad en impulsar el desenvolvimiento del Parque Industrial para apoyar desde ahí a la pequeña empresa, mediante la instalación de servicios empresariales comunes y de infraestructura adecuada.

El papel político de la municipalidad es el de constituir un engranaje entre las comunidades de base y el gobierno central, siendo así un puente entre la sociedad civil y el Estado. En el caso de Villa El Salvador, el trabajo conjunto de la CUAVES y la municipalidad da muestra de la importante función que compete a los gobiernos locales como promotores del desarrollo económico local. Sin embargo, en opinión del alcalde Azcueta, uno de los actores más significativos de la iniciativa de Villa El

Salvador, la Constitución Política de 1993 no constituye un marco jurídico adecuado para promover iniciativas de desarrollo económico local, lo cual supone un retroceso con respecto a la Constitución de 1979, que regía cuando se gestó la iniciativa del Parque Industrial, la cual sí impulsaba la descentralización y los gobiernos regionales, los cuales fueron reemplazados en 1992 por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), disolviéndose en 1994 las regiones y manteniéndose los CTAR a nivel departamental. Esta situación transitoria no ha incorporado hasta el presente una descentralización de las decisiones y de los recursos, pese a que la descentralización política es una de las necesidades prioritarias de Perú.

La Ley 23 853, de mayo de 1984, obliga a las municipalidades a planificar el desarrollo local de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes. En los últimos años ha habido cambios en el marco legal que, en lugar de fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales, han contribuido a debilitarla. Asimismo, los recursos con que cuentan los municipios son escasos. De hecho, en el Presupuesto de la República no aparecen cantidades a asignar a las municipalidades, a las cuales se transfieren fondos del Estado provenientes del impuesto general a las ventas, que equivalen al 3.8% del presupuesto de la república. Por otra parte, las municipalidades requieren especialización técnica y capacidad administrativa para promover el desarrollo económico local. Cuando Michael Azcueta ingresó por primera vez como alcalde de Villa El Salvador, la municipalidad no contaba con capacidad administrativa ni técnica. No obstante, ésta se fue perfeccionando merced a convenios internacionales, los cuales tuvieron lugar porque la municipalidad de Villa El Salvador tenía objetivos claros sobre su importante papel en la promoción del desarrollo económico local y un equipo con ganas de sacar adelante las propuestas.

6. Conclusiones

La municipalidad de Villa El Salvador ha llevado adelante diferentes iniciativas para la consolidación del Parque Industrial y, sobre todo, asumió el papel de liderazgo en los momentos necesarios. Por una parte, estableció un marco normativo para incentivar el desarrollo económico local mediante ordenanzas, edictos, exoneraciones tributarias temporales y regulaciones de funcionamiento; por otra, creó una Oficina de Desarrollo Local y el Centro de Desarrollo Empresarial. Las principales funciones de este último han sido la capacitación permanente en administración empresarial, planes de negocio y mercadeo; la entrega de información sobre acceso a líneas de crédito, y el establecimiento de relaciones entre las empresas y las instituciones académicas para promover la investigación tecnológica en la base productiva local. Igualmente, la municipalidad ha facilitado la capacitación y asistencia técnica, en coordinación con las empresas asentadas en el Parque Industrial. Otras actividades de la municipalidad se han orientado a la dotación de infraestructura para el desarrollo económico, tales como el asfaltado y mantenimiento de las vías de comunicación, con el fin de facilitar el transporte, y los intercambios, y el acceso a la información y a la comunicación.

Finalmente, también ha impulsado la creación de ferias empresariales y la promoción de los atractivos de la localidad a través de campañas de comunicación hacia afuera, mediante afiches, revistas y reportajes televisivos.

Entre los principales factores de éxito de la iniciativa cabe destacar la concepción del proyecto de Villa El Salvador como una ciudad productiva y no sólo como ciudad dormitorio. Se tuvo claro desde el principio que se quería no sólo establecer nuevas viviendas, sino proporcionar empleo a los nuevos moradores. Los líderes comunales integrados en la Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES) se plantearon el objetivo de constituir una “ciudad productiva”, para lo cual, desde la primera Convención de la CUAVES, en 1973, la junta directiva se interesó por desarrollar fábricas antes que casas. Igualmente, hay que destacar el hecho de que el gobierno central haya intervenido en diferentes momentos a favor de la iniciativa. Durante la gestión del presidente Alan García el gobierno facilitó los recursos legales, técnicos y económicos que impulsaron el Parque Industrial. Así, entre 1986 y 1991, el gobierno aportó 6 400 000 dólares, que equivalen al 73% de la inversión de ese período. La creación de la Autoridad Autónoma del Parque Industrial AAPICS institucionalizó la iniciativa de desarrollo económico local e hizo posible la cooperación entre instancias del Estado central, el gobierno municipal y diversos organismos de la sociedad civil, lo cual permitió que la iniciativa fuera menos vulnerable a los cambios políticos.

La iniciativa se ha desarrollado con una gestión propia y un Consejo Directivo de carácter colectivo, con recursos de los propios miembros y aportes de agencias de cooperación técnica internacional que llegaron a cubrir durante el período 1986-1991 el 27% de los recursos utilizados en el Parque Industrial. Así pues, a la capacidad de liderazgo de la municipalidad de Villa El Salvador hay que añadir su eficacia para obtener recursos técnicos merced a convenios con la cooperación internacional. Entre las limitaciones de la iniciativa podemos señalar que en determinados períodos los alcaldes no comprendieron la importancia de la promoción económica local, ni tuvieron los instrumentos necesarios para su desarrollo, lo que debilitó el proyecto del Parque Industrial. Por otra parte, la falta de visión de algunos gobiernos centrales sobre la iniciativa se advierte en la discontinuidad que tuvo el apoyo del Parque Industrial. También hay que citar la falta de capacidad técnica de los gobiernos locales para apoyar a los pequeños productores en los servicios de acceso al crédito, de información financiera y sobre proyectos de inversión, mercadeo, adquisición de maquinaria, administración y contabilidad, capacitación y otros. A ello hay que sumar un contexto recesivo poco favorable, con una política de apertura que impone duras condiciones de competencia a la pequeña producción, sin los necesarios períodos de adaptación, como suele ser habitual en la experiencia de los países desarrollados, y la falta de continuidad de un soporte institucional de servicios financieros y no financieros para las pequeñas y medianas empresas.

B. LA INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE LA MUNICIPALIDAD DE ILO²⁵

1. Rasgos básicos territoriales y socioeconómicos de Ilo

La municipalidad de Ilo, en el departamento de Moquegua, está situada en la costa meridional de Perú. Su territorio es plano y, como el resto de la costa, desértico, a excepción de las zonas irrigadas del valle del río Moquegua Osmare, antes de salir al mar por el puerto de Ilo, uno de los más importantes del sur del Perú, junto con Matarani, en Arequipa. Los principales recursos naturales de la provincia de Ilo son pesqueros, mineros y agrícolas. La actividad pesquera se centra en la fabricación de harina de pescado. Sin embargo, como la pesca depende mucho de los cambios climáticos, las capturas se han reducido en los últimos años. La población de Ilo (véase el cuadro IX.2) es altamente dependiente de la pesca, por lo que sus variaciones afectan de modo importante la actividad económica local. En el sector minero hay que citar la refinería de la empresa Southern Perú Copper Corporation, ubicada cerca de la ciudad de Ilo, así como la fundición de cobre de las minas de Toquepala y Cuajone. En el sector agrícola sobresalen el cultivo de aceitunas, de frutas (paltas y ciruelas) y de cochinilla. La zona oleícola se encuentra en el distrito del Algarrobal, en un valle de excelentes condiciones agroclimáticas, dedicado al cultivo del olivo, y que representa el 7% del olivar peruano.

Cuadro IX.2
DATOS GENERALES DE LA PROVINCIA DE ILO

Población (1996)	55 892 habitantes
Superficie	1 380.6 km ²
Tasa de crecimiento intercensal 1981-1993	2.4%
Porcentaje de población de 15 y más años	69.6%
Densidad de población	40.5 hab/km ²
Tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años	4.4%

La estructura empresarial de la provincia de Ilo está caracterizada por la existencia de grandes empresas, como la ya mencionada fundición de la empresa Southern Perú Copper Corporation en el sector minero y cinco grandes empresas pesqueras que se dedican al procesamiento de harina de pescado. La Southern es la principal empresa minera de Perú y una de las diez mayores del mundo. La fundición de esta empresa procesa los minerales provenientes de Cuajone y de Toquepala. La Southern ha detectado nuevos yacimientos de cobre y molibdeno en la mina Toquepala, lo que significa un incremento probable de las reservas de

²⁵ Resumen del documento de M. Benavides (2000).

sulfuros y de las reservas lixiaviables. Esta empresa es muy importante en la economía local, ya que produce el 75% del PIB departamental; dispone de un puerto, una planta de ácido sulfúrico, una línea ferroviaria y campamentos para los 1 200 trabajadores que ocupa. El canon minero que la empresa entrega a la municipalidad le permite a ésta disponer de recursos para promover el desarrollo de la provincia, lo cual constituye una ventaja de la municipalidad de Ilo con relación a otras del país, cuyos recursos son más limitados.

Hay en Ilo 3 000 microempresas, que trabajan aisladamente y sin articulaciones con las grandes empresas de la región. Estas pequeñas empresas han sido creadas por la población migrante de Ilo y desarrollan actividades en todos los sectores de la economía local, aunque la mayoría (43.2%) se ubica en el sector comercio, seguidas por las actividades del sector servicios (23.7%). El 43% de los propietarios tiene nivel de educación secundaria y el 32% cuenta con educación superior. Las principales demandas de estas pequeñas empresas se refieren a la comercialización, la capacitación técnica y el acceso al financiamiento. Los microempresarios se caracterizan por un bajo nivel de organización gremial y una pobre cultura empresarial. La macrorregión sur de Perú, donde se encuentra Ilo, ofrece también oportunidades importantes para su desarrollo económico. Entre ellas se cuenta la construcción de la carretera binacional entre La Paz e Ilo, la cual facilitará la comercialización de productos bolivianos por el puerto de Ilo. Igualmente, la provincia de Ilo está ampliamente comunicada con otras zonas por las diversas vías que la atraviesan, tales como la Carretera Panamericana, la Costanera Sur Ilo-Tacna y la Costanera Norte Ilo-Matarani. La provincia tiene también un aeropuerto (Andrés de Santa Cruz) y el ferrocarril entre Ilo, Toquepala y Cuajone.

2. El Programa Municipal de Promoción del Desarrollo Empresarial

En 1995, el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI), la Fundación Suiza para el Desarrollo Técnico (Swisscontact) y el Instituto de Capacitación e Investigación Municipal (INICAM) promovieron una investigación para identificar mecanismos que permitieran simplificar los trámites para obtener la licencia de funcionamiento empresarial. El estudio concluyó que, dadas las necesidades existentes a nivel empresarial y la débil institucionalidad de algunas regiones para atender estas demandas, los municipios debían cumplir un papel no sólo en la asignación de licencias, sino en la generación de un mejor entorno para el desarrollo empresarial. El estudio mostraba que las principales barreras para el desarrollo empresarial eran la carencia o la inadecuación en lo relativo a los servicios de crédito, el acceso a los mercados y la transferencia de tecnología. Igualmente, señalaba que si bien los trámites para obtener la licencia municipal no eran un obstáculo de primer orden para los empresarios, era necesario simplificar y homogeneizar los procedimientos correspondientes. A partir de estos resultados se inició en 1996 el proyecto piloto Promoción Municipal del Desarrollo Empresarial (PROMDE), para lo cual el Programa de Pequeña Empresa y Micro

Empresa del MITINCI, el INICAM y Swisscontact formaron un consorcio, encargándole la ejecución de este proyecto al INICAM, institución con larga trayectoria en capacitación municipal y que contaba con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer.

El proyecto piloto se planteó en su primera etapa dotar a cinco municipalidades provinciales del país de una Unidad Municipal de Promoción Empresarial (UMPE), formada por uno o más técnicos especialmente entrenados para articular el suministro de información, de asistencia técnica y de capacitación a los productores y comerciantes locales. El objetivo de esta primera etapa fue diseñar un sistema de promoción empresarial desde las municipalidades y generar experiencias exitosas que pudieran reproducirse posteriormente en otras localidades. Con este objetivo, se elaboró y puso en práctica un Programa de Formación de Promotores Municipales de desarrollo empresarial y un programa de asistencia técnica para acompañar a las municipalidades en la ejecución de estas iniciativas, a fin de ir perfeccionando sus instrumentos.

Entre 1997 y 1998, el PROMDE logró sistematizar las herramientas utilizadas para la capacitación de los promotores empresariales, elaboró la metodología de los cursos de capacitación y asistencia técnica y preparó materiales para la sensibilización de los alcaldes. Con objeto de contar con instituciones de apoyo a la provisión de asistencia técnica en diversas partes del país, se capacitó también a diversas ONG en el enfoque del desarrollo económico local y en el modelo del PROMDE. Además, a fin de lograr un mejor acompañamiento y proveer de información a las diversas UMPE participantes en esta iniciativa, se diseñó un sistema de comunicación e información en Internet. En mayo de 1998 se hizo un primer balance e intercambio de experiencias, que contó con la participación de promotores de diez UMPE. Del total de actividades realizadas por estas municipalidades, el 62% estuvo orientado a promoción empresarial (capacitación, ferias de servicios e información), 14% a simplificación administrativa e instrumentos de gestión, y el 14% restante a generación de infraestructura y equipamiento urbano para la producción. Entre los obstáculos se identificaron la visión de corto plazo de las autoridades locales y la inexistencia de líneas específicas de financiamiento. Dado el éxito obtenido, el consorcio PROMDE decidió continuar en 1999 con esta iniciativa, financiando el programa por dos años más. Como parte de esta nueva etapa se dictaron cursos descentralizados de formación de promotores municipales en desarrollo económico local en Lima, Piura, Cusco y Huancayo.

3. La Unidad de Desarrollo Económico de la Municipalidad Provincial de Ilo

Con el objeto de analizar más directamente los efectos del programa PROMDE, a continuación se presenta brevemente el caso de la Unidad de Desarrollo Económico de la municipalidad de Ilo, iniciativa que muestra el potencial de este tipo de intervención cuando se cuenta con un compromiso efectivo de la autoridad municipal. En 1996, el

consorcio PROMDE invitó a la municipalidad provincial de Ilo al primer curso de formación de promotores municipales para el desarrollo económico local. Ese mismo año se suscribió un convenio entre el consorcio PROMDE y la municipalidad provincial de Ilo, creándose la Unidad Municipal de Desarrollo Económico (que cumple las funciones de la UMPE) en esta municipalidad. En 1998, esta unidad se incorporó en la estructura orgánica de la municipalidad como Unidad de Desarrollo Económico (UDE), con la función de articular las iniciativas del sector empresarial con la municipalidad; fomentar el desarrollo económico local; promover las inversiones, y agilizar y simplificar los trámites administrativos relacionados con el sector empresarial (licencia de funcionamiento, concesiones, e información sobre ordenamiento urbano, entre otros).

La UDE depende directamente del alcalde para todas las consultas y decisiones, y tiene asignado un presupuesto para el desempeño de sus funciones. Como primera actividad, la UDE de Ilo hizo un diagnóstico sobre la problemática de las empresas, su demanda de servicios y los problemas que las empresas tenían con relación a la municipalidad. Uno de los principales problemas era que muchas empresas carecían de la licencia municipal de funcionamiento. Por intermedio de la Oficina de Desarrollo Urbano y Rentas de la municipalidad, se les otorgó una licencia provisional para que se formalizaran, y posteriormente se les asignó una zona de ubicación en el Parque Industrial. Se visitó alrededor de 800 empresas en los alrededores de Ilo, a fin de facilitar información para su formalización. Durante 1997, la municipalidad firmó un convenio con el programa PRODAME del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, por el cual la UDE se encargó de facilitar los trámites para la formalización de las empresas, tales como el Registro Unificado en el MITINCI, la licencia de funcionamiento y la minuta de constitución. De esta manera, la municipalidad concedió a los empresarios una licencia provisional de un año y una licencia definitiva a partir del segundo año.

Dentro del trabajo de diagnóstico que se hizo como primera actividad de la UDE, se identificaron y contactaron las instituciones de la provincia que estaban ligadas al apoyo de las PYME, constituyéndose una Mesa de Cooperación de PYME integrada por diversas entidades públicas y privadas, entre ellas varias instituciones financieras, con el objetivo de fortalecer a los gremios, como punto de partida para abordar los problemas de manera colectiva. De esta forma se logró formar la Cámara PYME, que agrupa a los microempresarios y pequeños empresarios de la provincia. La Mesa de Cooperación de PYME se convirtió en una realidad por la voluntad de aunar esfuerzos entre las instituciones para contribuir al desarrollo económico local. Las actividades se financiaron en forma compartida, donde cada institución aportó en función de sus posibilidades y entregó diversos recursos, como infraestructura o apoyo logístico.

Entre las actividades de la Unidad de Desarrollo Económico (UDE) de la municipalidad cabe señalar la atención a las necesidades de infraestructura para la producción; la capacitación y asistencia técnica; el impulso de la innovación y desarrollo tecnológico y la identificación y apertura de nuevos mercados. Ilo tiene

déficit importantes en el abastecimiento de agua y electricidad. La municipalidad gestionó recursos del Estado central para canalizar el agua del río Osmare y llevarla a la planta de tratamiento. Además, se negoció con el Consejo Transitorio de Administración Regional de Moquegua, del Ministerio de la Presidencia, para abastecer de agua a la parte alta de Ilo, donde se encuentra el Parque Industrial, zona con déficit y baja presión de agua. Asimismo, la municipalidad organizó una consulta pública sobre las características y el impacto ambiental de la planta térmica de generación de electricidad que se estaba instalando, cuyas obras concluirán en el año 2001, lo cual puede solucionar los actuales problemas de abastecimiento de energía eléctrica. Por otra parte, el puerto de Ilo, situado a mar abierto, carece de un rompeolas que permita utilizarlo apropiadamente. De este modo, en la prevista privatización del puerto se ha incluido como condición la construcción del rompeolas, lo que aumentará la competitividad del muelle de Ilo. La municipalidad ha hecho también una inversión importante en el asfaltado de las vías del puerto, así como en la construcción del terminal terrestre de Ilo, a fin de facilitar las actividades de transporte y comercio. Finalmente, la municipalidad, que es copropietaria del Parque Industrial junto con el Ministerio de Vivienda, ha estado reinvertiendo lo que obtiene por la venta de los lotes del Parque Industrial para desarrollar la infraestructura de éste.

La UDE impulsa diversos programas de capacitación y asistencia técnica, en colaboración con instituciones de la Mesa de Cooperación de PYME. Entre los primeros cabe citar el programa de adiestramiento laboral, que parte del estudio de las necesidades existentes en la base productiva local, con el fin de evitar el habitual diseño desde el lado de la oferta de este tipo de programas. Como parte de este programa se ofrecen cursos de capacitación en gestión empresarial y cursos para mujeres, a las cuales se intenta orientar hacia la formación de microempresas. Se dan también cursos sectoriales sobre áreas de desarrollo potencial, como lácteos, repostería, corte y confección. La municipalidad ha asignado también a los microempresarios un Fondo Rotatorio de Crédito, por una suma de 30 000 dólares, el cual será administrado por una ONG especializada. Para impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico, la municipalidad gestiona ante la Vicepresidencia de la República la instalación de un *maquicentro* en el Parque Industrial, el cual estará orientado a actividades de confección, metalmecánica y tornos, para lo cual se habían hecho antes estudios de demanda sectoriales. Asimismo, se ha establecido un convenio con el instituto privado que se encargará del funcionamiento del *maquicentro*. Por otra parte, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), se puso en marcha en 1996 un Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agroindustrial relativo a la producción de aceitunas de mesa. El proyecto capacita a los agricultores en el manejo del olivar y ha promovido la creación de una empresa dedicada al procesamiento de aceituna de mesa. En 1999 la municipalidad se incorporó como socia en este proyecto, aportando recursos para ampliar la capacidad de la planta de procesamiento.

Para impulsar la actividad pesquera, una de las actividades más importantes de la economía local, la municipalidad ha financiado estudios y diversas

consultorías internacionales sobre el potencial de la maricultura en Ilo, y ha instalado también una mesa de trabajo con instituciones especializadas. Igualmente, la municipalidad asignó 62 000 dólares para la realización de un plan de zonificación del litoral, un plan de cultivos marinos y un proyecto piloto de instalación de productos marinos, y está prevista la puesta en marcha del Instituto Pesquero de Ilo, que funcionará en las instalaciones de la municipalidad. Finalmente, la Mesa de Concertación ha promovido diversas ferias de negocios en Bolivia y Chile y se están haciendo gestiones para dinamizar los Centros de Exportación, Transformación, Industrialización y Comercialización (CETICO), que generaron en su momento importantes niveles de empleo.

4. La Macrorregión Sur de Perú

La municipalidad de Ilo ha estado desarrollando diversos talleres para el diseño de un *Plan de Desarrollo Sustentable* en la perspectiva del 2015. Este plan estratégico tiene como finalidad última la construcción de una región moderna, competitiva y descentralizada, para insertarse competitivamente en los mercados nacional e internacional, particularmente en la zona centro-oeste de América del Sur y del Pacífico. Esto requiere acciones a nivel regional pero también iniciativas y esfuerzos locales, para facilitar un desarrollo integral que mejore la calidad de vida. En esta perspectiva, la municipalidad provincial de Ilo ha dado prioridad a la ejecución del mencionado Plan de Desarrollo Sustentable, concebido como una propuesta de transformación local cuyos objetivos son construir colectivamente una nueva visión compartida de futuro, que permita diseñar un proyecto también colectivo de desarrollo local; actualizar los planes de desarrollo de Ilo, incluyendo en ello el enfoque del desarrollo sostenible; crear la institucionalidad democrática que permita la mejor articulación de las relaciones de la municipalidad con la sociedad civil local; promover las condiciones que incentiven la inversión privada mediante el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo, y mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión municipal. Los talleres de planificación estratégica han contado con la participación de diversas instituciones públicas y privadas, con el fin de identificar las principales restricciones del desarrollo económico local y acordar actuaciones destinadas a superar esos problemas. Complementariamente, la municipalidad de Ilo, en coordinación con la Federación de Cámaras de Comercio del Sur del Perú, convocó el seminario taller sobre “La Visión de la Macrorregión Sur y el papel de las ciudades”, celebrado en junio de 1999. El seminario concluyó con la firma de la Declaración de Ilo, en la cual se establecieron los compromisos de:

- Contribuir a la integración de la macroregión, construyendo una visión compartida de región moderna, competitiva y descentralizada, destacando la necesidad de diseñar acciones concretas y creativas que permitan hacer posible este proceso.
- Promover el establecimiento en cada ciudad de programas de fomento de la actividad económica y empresarial.

- Unir esfuerzos para poner en marcha proyectos estratégicos macroregionales, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión local y regional.
- Crear un Fondo de Desarrollo Regional, con aportes públicos y privados, a partir de la contribución inicial de las municipalidades de Ilo, Arequipa, Tacna, Cusco y Puno.

La Federación de Cámaras de Comercio del Sur del Perú quedó encargada de las funciones de Secretaría Técnica del Fondo de Desarrollo Regional, con el fin de coordinar la formulación de las propuestas y proyectos de ámbito macroregional. Posteriormente se celebró en Cusco la II Cumbre de Alcaldes de la Macrorregión Sur, a la que asistieron alcaldes y empresarios de los departamentos sureños de Arequipa, Cusco, Puno, Moquegua, Tacna, Arequipa y Madre de Dios. En la declaración de la Cumbre de Cusco se reiteraron los compromisos de la Declaración de Ilo, tratando de lograr una real concertación de voluntades y propuestas. Igualmente, se insistió en la necesidad de generar una visión compartida de los pobladores de la Macrorregión Sur; de dar prioridad a la formulación de los proyectos de infraestructura, promoción de inversiones, fomento productivo e internacionalización de la economía regional; de encomendar a la Secretaría Técnica la realización de estudios para formular un proyecto de ley para la promoción y el desarrollo del sur del Perú y elaborar una propuesta para la gestión de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional; de organizar entidades de fomento de la actividad empresarial mediante la coordinación de esfuerzos y recursos entre las municipalidades y las Cámaras de Comercio, y de convocar a las universidades de la Macrorregión Sur a integrarse a este esfuerzo y aportar a él con propuestas de desarrollo, proyectos de inversión y alternativas de capacitación.

Finalmente, la III Reunión de alcaldes de la Macrorregión Sur, que tuvo lugar en Tacna en agosto de 1999, acordó, entre otras cosas, encargar a la Secretaría Técnica la formalización jurídica del Convenio de Cooperación Interinstitucional para lograr la mancomunidad de las municipalidades y las Cámaras de Comercio e Industria de la Macrorregión Sur, como asociación Civil sin fines de lucro; formular propuestas para el desarrollo turístico regional, y promover relaciones de cooperación con los gobiernos locales y gremios empresariales del norte de Chile y las jurisdicciones de Bolivia y el Brasil limítrofes con la Macrorregión Sur.

5. Actores, alianzas y cooperación público-privada

El alcalde y la Unidad Municipal de Promoción Empresarial (UMPE) son los actores más destacados de la iniciativa de desarrollo económico local de Ilo. La municipalidad de Ilo lleva 20 años impulsando esta política, lo que da claras muestras de continuidad y liderazgo político. La municipalidad ha establecido un tejido de relaciones con las empresas merced a la atención que brinda a los empresarios en aspectos operativos. Posteriormente la municipalidad propició un acercamiento con las instituciones que prestan servicios a las empresas, y ha impulsado también la habitación de una serie de

servicios y de infraestructuras para promover el desarrollo económico local, como el Parque Industrial, los Centros de Exportación, Transformación, Industrialización y Comercialización (CETICO), así como las infraestructuras básicas de agua, electricidad y carreteras y las relativas al funcionamiento del aeropuerto y el puerto, facilitando igualmente el financiamiento de servicios de capacitación y asesoramiento técnico, y realizando las funciones de coordinación con las restantes instancias del sector público.

Las relaciones de amistad y de identificación con la localidad son un elemento social intangible que facilita este tipo de intervenciones, así como también lo son la cooperación y el trabajo conjunto. Con todo, la escasez de recursos institucionales constituye un obstáculo para la realización de iniciativas colectivas. Finalmente, el liderazgo de esta iniciativa compete al conjunto de alcaldes y empresarios que tomaron en sus manos la promoción de la Macrorregión Sur del Perú, teniendo un papel preponderante en ello la Cámara de Comercio de Arequipa. Entre las alianzas y las relaciones de cooperación hay que señalar las establecidas entre la municipalidad y la Mesa de Cooperación de PYME. La organización de esta mesa es una iniciativa de la municipalidad, a la que respondieron las entidades en representación de las PYME locales. Dada la pequeña población de la provincia de Ilo, esta iniciativa tuvo una rápida acogida, ya que todos los participantes se conocen y mantienen relaciones de amistad.

El Plan de Desarrollo Sustentable es un proceso de planificación estratégica y participativa que convocó a instituciones públicas y privadas para la elaboración de una visión común de desarrollo en la perspectiva del 2015. La convocatoria del alcalde facilitó la participación de los sectores público y privado, llegándose a importantes acuerdos en los talleres. Por su parte, la Declaración de Ilo contó con la participación de los alcaldes de Arequipa, Tacna, e Ilo, más los tenientes alcaldes de Cusco, Puno y Moquegua, así como empresarios destacados del sur, como el presidente de la empresa Southern y el gerente general de Enersur. Finalmente, a la Cumbre de Alcaldes de Cusco asistieron el Vicepresidente de la República así como las Cámaras de Comercio de la región. Para la formación del Fondo de Desarrollo Regional, las alcadías de Arequipa, Cusco, Ilo y Puno aportaron, como inversión inicial del fondo, 15 000 dólares cada una. La Confederación de Cámaras de Comercio del Sur se unió a la propuesta de los alcaldes sobre la Macrorregión Sur, firmando un convenio y creando una asociación civil liderada por la Secretaría Técnica de la Macrorregión Sur. Como vemos, los actores involucrados son líderes políticos y empresariales de la región, lo cual da un carácter novedoso a esta alianza, que tiene el reto de mostrar continuidad en el tiempo para avanzar en el desarrollo de una estrategia de competitividad sistémica territorial.

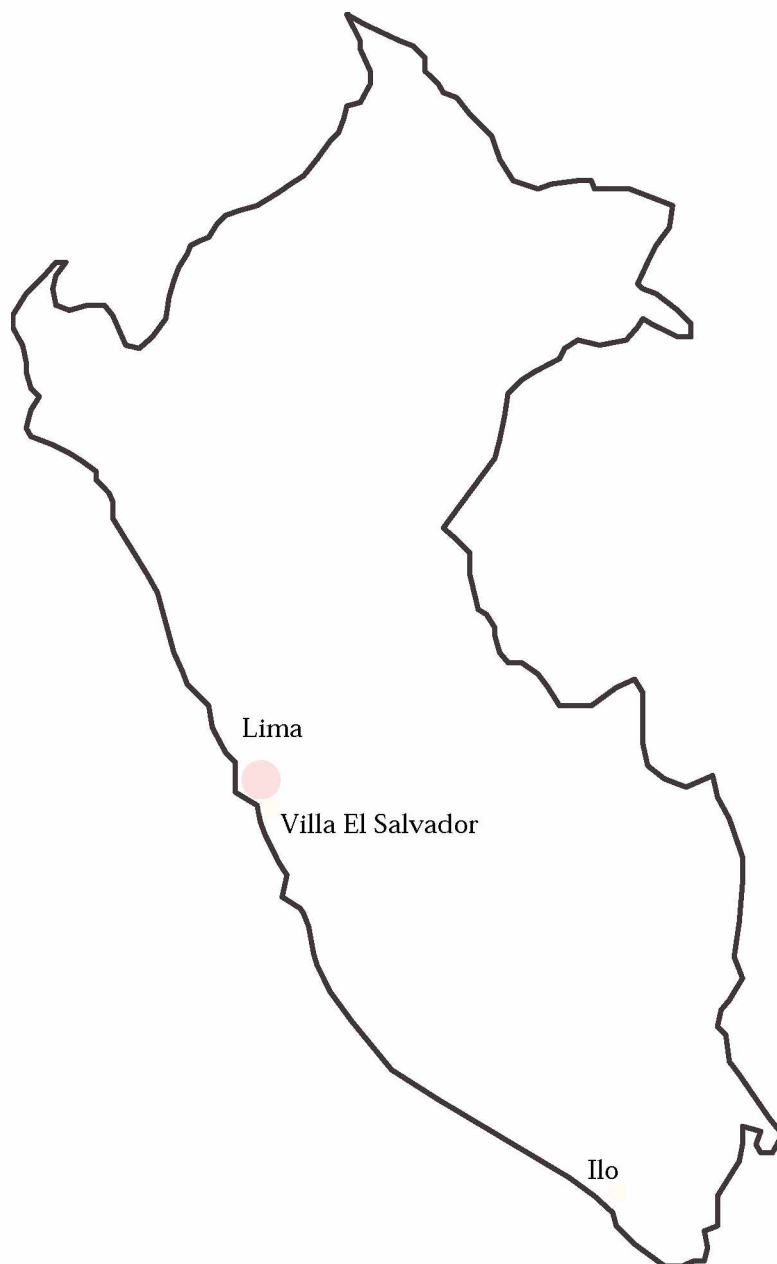
6. Conclusiones

La experiencia de la municipalidad provincial de Ilo muestra el potencial de una actuación liderada por un gobierno local en la promoción del desarrollo económico local. El Programa Municipal de Desarrollo Empresarial ha operado básicamente como

un instrumento para dar a los municipios capacitación y asistencia técnica en desarrollo económico local. En ese proceso se han identificado aquellas áreas de trabajo en las cuales los municipios tienen ventajas, experiencia que se ha transmitido también a otros municipios. En el caso de la municipalidad provincial de Ilo, el programa ha estado dando frutos permanentemente, gracias al hecho de contar con un claro liderazgo, buena capacidad de gestión en la municipalidad y recursos adicionales procedentes del canon minero. La iniciativa de la Macrorregión Sur muestra cómo la alianza de los alcaldes con las Cámaras de Comercio de la región ha permitido suscribir un compromiso público por el desarrollo económico regional, lo que de cuenta de la importancia y del potencial de trabajo de los gobiernos locales en las iniciativas de desarrollo territorial. Así pues, cuando de la capacidad técnica va acompañada de la voluntad política de las autoridades municipales, así como la capacidad de gestión y los recursos financieros necesarios, la municipalidad se convierte en un poderoso impulsor del desarrollo económico local.

Las autoridades municipales pueden convertirse en gestores importantes de los servicios que requiere el desarrollo empresarial, mediante la dotación de servicios y de un trabajo de intermediación que facilite el acceso de las localidades a los servicios financieros necesarios para el desarrollo empresarial. Por otra parte, allí donde hay una gran distancia entre la gran empresa y las pequeñas empresas, deben buscarse eslabonamientos productivos entre éstas mediante la formación de programas de proveedores, programas que también pueden ser promovidos por las autoridades municipales conjuntamente con los empresarios privados. La instalación de la Unidad de Desarrollo Económico en la municipalidad, dedicada al fomento productivo local, tiene un gran potencial, que podrá materializarse plenamente cuando ésta cuente con recursos humanos calificados y establezca una coordinación eficiente con las diferentes instancias públicas y privadas que persiguen el mismo fin. Por último, entre los componentes de las iniciativas de desarrollo o de competitividad regional pueden figurar los esfuerzos coordinados de un conjunto de municipios orientados por visión clara de planificación y concertación del trabajo, todo ello con vistas a mejorar el entorno para el desarrollo económico local.

MAPA DE PERÚ



TERCERA PARTE:
ANÁLISIS COMPARATIVO Y CONCLUSIONES

CAPÍTULO X

PRINCIPALES ENSEÑANZAS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA²⁶

A. SURGIMIENTO Y PRINCIPALES OBJETIVOS DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN AMÉRICA LATINA

El análisis de los diferentes estudios de caso sobre las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina muestra que el surgimiento de estas iniciativas no responde a una sola causa, ni ésta tiene que ver únicamente con la necesidad de enfrentar las mayores exigencias de competitividad de los mercados, como sucede en las experiencias internacionales de desarrollo económico local más conocidas. Buena parte de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina han surgido, en efecto, como reacción ante las situaciones de crisis económica territorial y la falta de políticas apropiadas del Estado central para encarar esas situaciones. La crisis industrial en los municipios del Gran ABC (Brasil) o la crisis que se dio en Tandil (Argentina) son solamente dos ejemplos de ello. Igualmente, otras iniciativas de desarrollo económico local han nacido para enfrentar los problemas económicos del municipio, que se traducen en demandas crecientes de la comunidad local. Con todo, hay que destacar el avance que han experimentado los procesos de descentralización en los países aquí reseñados, lo cual ha ampliado el radio de acción de las administraciones territoriales, que incluye ahora el ámbito del desarrollo económico local.

Asimismo, la recuperación de la democracia en los niveles municipales y locales en general, ha planteado mayores exigencias a las autoridades públicas locales en cuanto a presentar a la ciudadanía propuestas concretas en los aspectos sustantivos del desarrollo productivo y el empleo a nivel local. De este modo, aunque la finalidad de los procesos de descentralización no haya sido, esencialmente, la de promover el desarrollo económico local, tales espacios han sido aprovechados por diversas instancias de gobierno local u otras para hacer frente a las situaciones objetivas de la crisis económica territorial y para lograr mayor eficacia en sus actuaciones. De cualquier modo, es claro que los procesos de descentralización más avanzados, esto es, aquellos que incluyen la elección directa de todos los niveles de representación pública territorial, desde las alcaldías hasta las intendencias regionales, y que transfieren recursos y capacidades de decisión a

²⁶ Redactado por Francisco Alburquerque.

los gobiernos subnacionales, constituyen bases mucho más consistentes para propiciar iniciativas de desarrollo económico local.

En algunas ocasiones, la génesis de la iniciativa de desarrollo económico local se encuentra en el proceso de desconcentración institucional impulsado por algunas instituciones nacionales, como en el caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile, donde se otorga un papel principal a los equipos territoriales de la institución y se aborda la tarea de formarlos como agentes de desarrollo económico local. En otras ocasiones, las iniciativas de desarrollo económico local han sido impulsadas inicialmente por algunos organismos públicos especializados u organizaciones no gubernamentales, los cuales han buscado la participación del gobierno municipal para ejecutar programas de capacitación o asistencia técnica. Otras veces se han planteado por iniciativa de alcaldes o como consecuencia de proyectos municipales de desarrollo. En otros casos, las municipalidades han sabido utilizar algunos programas sectoriales de diseño nacional, adaptándolos a sus circunstancias territoriales y comprometiendo en ello a los diferentes actores locales.

Sin embargo, como se dijo, las iniciativas pueden tener también otro origen. En Brasil, la necesidad de enfrentar colectivamente la situación de “guerra fiscal” constituyó un poderoso estímulo para que los diversos municipios de la Región del Valle Medio Paraíba (estado de Rio de Janeiro) intercambiaran información y experiencia, proceso que culminó con la formación de un Foro de Secretarios de Planeamiento para la elaboración colectiva de programas municipales. En la provincia de El Loa (Chile), la iniciativa de desarrollo económico local tuvo su origen en la intermediación del gobierno regional en la disputa por el uso del agua entre la División Minera Chuquicamata y las comunidades campesinas indígenas. En el estado de Acre (Brasil), el proyecto de implantación de un Polo Agroforestal en el entorno rural de la ciudad fue una iniciativa impulsada por la Prefectura Municipal de Río Branco para atender a los asentamientos de familias campesinas desplazadas del medio rural por los grandes proyectos agropecuarios. Finalmente, la experiencia de Villa El Salvador (Perú) tuvo su origen en los planes diseñados inicialmente por el gobierno central para promover actividades autogestionarias en la construcción de viviendas y de infraestructura urbana, en reemplazo de los programas tradicionales de vivienda subsidiados por el Estado.

En resumen, entre los principales objetivos de las diferentes iniciativas de desarrollo económico local de 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 nuevas empresas locales.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio.

- Establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de las iniciativas de desarrollo local (para enfrentar las situaciones de “guerra fiscal” entre municipios o para definir unidades territoriales de actuación según los diferentes sistemas productivos locales).
- Búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingreso a nivel local.
- Promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico a nivel territorial.
- Creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas a nivel local (como entidades populares de crédito, o fondos concursables para nuevos emprendimientos productivos locales).
- Superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza, mediante la incorporación de la dimensión de desarrollo productivo local y de apoyo a las microempresas y pequeñas empresas.
- Incorporación de políticas de mercadeo de las ciudades para promover la competitividad sistémica territorial.
- Búsqueda de acuerdos estratégicos en relación con los bienes ambientales y el desarrollo sostenible, como los acuerdos sobre utilización del agua en la experiencia chilena de El Loa o la estrategia de desarrollo sostenible en torno a un parque natural en la iniciativa de Buena Vista (Bolivia).

B. ENFOQUE INTEGRAL Y TERRITORIAL DEL DESARROLLO

Como ya se reconoce generalmente, el Consenso de Washington concibió de manera excesivamente simple las tareas que debía abordar el ajuste estructural en América Latina y el Caribe. En efecto, las políticas de estabilidad macroeconómica, la búsqueda de nichos internacionales de mercado, el ajuste externo, la reducción del papel del Estado y la privatización de las actividades económicas no han sido suficientes para crear las condiciones adecuadas para el crecimiento de las inversiones productivas ni, mucho menos, para introducir innovaciones tecnológicas, de gestión y socioinstitucionales en el conjunto del tejido empresarial y el sistema productivo de los diferentes países. Peor aún: este ajuste estructural ha incluso supuesto para los países de la región, desde la década de 1980, una pesada carga adicional, que se suma a las dificultades ya existentes por el agotamiento del patrón de crecimiento económico interno y por la necesidad de someter al aparato productivo a una reconversión, a causa de las mayores exigencias derivadas del cambio de paradigma tecnoeconómico y de gestión, y de la mayor apertura externa de las economías. La reducción del ajuste estructural a las dimensiones del ajuste externo y la estabilidad macroeconómica,

dejando de lado la actuación en los niveles microeconómico y territorial, ha dificultado a los gobiernos aplicar políticas que les permitan una actuación más consistente con la necesidad de impulsar los procesos de transformación productiva con equidad en los países de la región. En su lugar, se sigue considerando a la microempresa y la pequeña empresa desde una perspectiva asistencial, a pesar de que constituyen la inmensa mayoría de las empresas de América Latina y el Caribe, con una importancia decisiva desde el punto de vista del empleo y el ingreso.

Como dicen Gatto y otros (2000), la concepción de la política económica central daba por sentado que gran parte de los obstáculos sectoriales y microeconómicos del desarrollo tenderían a allanarse a partir, entre otros factores, de los nuevos rasgos de funcionamiento de la economía global, la mayor competencia generada por la apertura externa, la estabilidad de los precios, las reformas en los mercados de factores, la eliminación de las situaciones de monopolio y de control de mercados, los horizontes más claros de crecimiento económico, y las nuevas inversiones derivadas del abaratamiento de las importaciones de equipos y bienes de capital. En otras palabras, se suponía que todo este nuevo contexto provocaría un cambio en las expectativas empresariales, de modo tal que estas nuevas expectativas, de forma más o menos automática, en el marco de un mejor funcionamiento de los mercados y apoyadas por instrumentos horizontales de política global, resolverían los desafíos y problemas de índole microeconómica. Como se aprecia, esta concepción supuso un vacío estratégico de la política pública hacia las microempresas y pequeñas y medianas empresas.

Por otra parte, la aplicación irrestricta de la apertura externa de las economías, sin dotarse éstas de un período razonable de adaptación (como suele hacerse en las economías más desarrolladas), destruyó gran parte del tejido empresarial preexistente, incrementando más aún los impactos recesivos y la inestabilidad social y política. De esta forma, la falta de atención a las dimensiones microeconómica y territorial acabó afectando a la propia estabilidad macroeconómica.

La visión del desarrollo económico local supone un planteamiento más integral y menos simplificador y agregado sobre el funcionamiento de las economías. Esta visión conduce a una estrategia conforme a la cual el ajuste macroeconómico y el ajuste externo deben ir acompañados de actuaciones orientadas a introducir innovaciones tecnológicas, de gestión y socioinstitucionales en los diferentes sistemas productivos locales y en el tejido de empresas existentes. Se trata, en suma, de completar las exigencias del ajuste ante el cambio estructural, de forma que incluya el conjunto de la economía y los actores locales, y no sólo los actores financieros y los grupos de la “nueva economía” globalizada.

La ausencia de políticas de promoción económica en el nivel territorial ha impedido la generación de un entorno competitivo e innovador para las microempresas y pequeñas empresas latinoamericanas, es decir, de un entorno que se asiente sobre la base de la articulación en red de las instituciones públicas y

privadas que tienen responsabilidades en el desarrollo económico. La promoción del desarrollo económico local en América Latina y el Caribe necesita, pues, el fortalecimiento institucional para la cooperación pública, privada y comunitaria, como condición necesaria para crear ambientes territoriales innovadores. Asimismo, como señala Affonso (2000), la privatización, la apertura de los mercados y la desregulación de las economías conducen a una concentración creciente de capital en la esfera privada, ante lo cual es preciso reforzar la capacidad de los diferentes sistemas productivos locales, a fin de igualar las condiciones de competencia empresarial y regional, y a fin de atender a los objetivos de cohesión social, al tiempo que se fomenta la productividad y la competitividad de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales son decisivas en la generación de empleo e ingreso para la población.

C. NUEVOS ACTORES, NUEVOS INSTRUMENTOS Y NUEVA GESTIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

1. La descentralización ha abierto espacios para el desarrollo económico local

Como se dijo, la descentralización y el impulso de la participación popular han abierto mayores posibilidades para la promoción económica local. La elección directa de los gobiernos municipales, la transferencia de recursos a los municipios según su número de habitantes, el control social merced a la creación de comités de vigilancia, y la participación en la planificación municipal, son parte de las posibilidades abiertas en Bolivia a partir de la Ley de Participación Popular de 1994. Esta ley, al permitir la movilización de la población para manifestar sus demandas y hacerse parte en la formulación de la cartera de proyectos financiados por la acción pública, facilitó el encuentro entre estos actores y las autoridades públicas, creando una cultura de diálogo institucional donde la argumentación, la presentación de resultados y la programación de actividades se incorporaron como instrumentos para garantizar el cumplimiento de los compromisos contraídos.

En Colombia, la Constitución de 1991 creó nuevos espacios de participación ciudadana, lo cual facilitó el desarrollo de procesos de planificación concertada. Aunque la descentralización no tuvo entre sus objetivos específicos la promoción del desarrollo económico local, el nuevo marco ha estimulado a las administraciones locales más comprometidas con los problemas de sus territorios a actuar en tal sentido. Tras la primera elección popular de alcaldes en 1988, la municipalidad de Pensilvania (Colombia) adoptó un papel activo en la promoción del desarrollo económico local, al mismo tiempo que impulsaba 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 la microempresa.

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 de tamaño medio del estado y atender al fomento de las industrias tradicionales y de las PYME locales. De este modo, no se trata únicamente de un proceso de descentralización fiscal, sino de una forma de reorganizar el estado mediante el fortalecimiento de sus diferentes niveles de gobierno y la construcción de espacios de diálogo, participación y concertación de los diferentes actores locales.

Ni la descentralización ni la regionalización atentan contra el Estado unitario; simplemente lo hacen más eficiente y, por tanto, más fuerte y democrático. En efecto, la descentralización significa también fortalecer la democracia, al diversificar los espacios de poder y ampliar así la esfera de toma de decisiones. Tal como dice Ábalos (2000), para mejorar y profundizar la descentralización en Chile es imprescindible analizar la articulación de las políticas de regionalización y descentralización y, en particular, la relación entre las políticas y estrategias regionales y comunales. Debido a las debilidades y carencias que se aprecian en la articulación de las políticas regionales y comunales, es necesario concebir un modelo institucional que favorezca esa coordinación. Por tanto, hay que descubrir cuáles son aquellas áreas intersectoriales decisivas, a fin de actuar a partir de ellas para mejorar la coordinación de los servicios públicos desconcentrados y la relación entre los niveles regional y comunal en el plano de las políticas, las estrategias y la institucionalidad.

2. La importancia de la construcción de la institucionalidad local y la cooperación público-privada

Otra de las conclusiones que se deriva del análisis de los estudios de caso es el carácter incipiente y el reducido número de “mejores prácticas” existentes en la región. No obstante, hay experiencias que pese a no poder incluirse entre las “mejores prácticas”, son, sin embargo, iniciativas de interés, ya que arrojan enseñanzas para el aprendizaje colectivo en este campo. Hay que decir, por otra parte, que las iniciativas de desarrollo económico local reseñadas incorporan un enfoque integral y territorial, no sectorial.

De cualquier modo, una iniciativa de desarrollo económico local no es únicamente un proyecto o conjunto de proyectos exitosos en un territorio. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más destacados, sobre la base de una estrategia de desarrollo común. Por otra parte, no es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un mayor protagonismo y una mayor capacidad de esos territorios para aprovechar mejor sus recursos endógenos. Algunas de las experiencias aquí reseñadas, como las de Colombia y México, son bastante elocuentes en este sentido, pues todavía reflejan un diseño centralista de los programas e instrumentos de fomento, en

lugar de un diseño territorial. Como señalan Cuervo y otros (1997), la mayoría de las iniciativas de desarrollo económico local identificadas en Colombia son resultado de programas establecidos por el gobierno central en el marco de las estrategias de competitividad y desarrollo de las políticas de ciencia y tecnología y empleo.

Entre otros de los países aquí reseñados no se ha entendido aún en su integridad lo que implica la gestión empresarial de los procesos productivos locales, esto es, no tienen todavía el conocimiento de cómo se estructuran las diferentes actividades dentro y fuera del territorio, los insumos y productos que dicho proceso genera y el conjunto de servicios que se requieren. Todos estos aspectos deben ampliar la comprensión del proceso productivo, para ver en su verdadera dimensión cuáles son los elementos necesarios elaborar una estrategia de desarrollo económico local. Una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico. Esta limitación se une a una percepción básicamente asistencial de las microempresas y pequeñas empresas, las cuales no son objeto de atención prioritaria por parte de la política económica nacional, a pesar de su importancia numérica en el total de empresas, su presencia difusa en el territorio y su trascendencia en la generación de empleo y renta.

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 coordinar y articular de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos, la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno -regionales y nacionales- constituyen un eje clave de los municipios asociados para pensar el tipo de desarrollo y crecimiento que necesitan para resolver algunos nudos críticos, como la falta de empleo productivo y las deficiencias existentes en cuanto a diversificación de la base productiva local, difusión de la innovación tecnológica y modernización de las actividades agrícolas.

Como dice Ruiz Durán (2000a), un aspecto esencial de la iniciativa de desarrollo económico regional de Jalisco ha sido la cooperación público-privada, que ha permitido que el proceso de descentralización sea no solamente una cuestión gubernamental, sino algo que involucra a los diferentes actores sociales. Los empresarios locales participan en el esfuerzo de transformación de forma decidida, entre ellos los directivos de las empresas transnacionales, que han promovido esquemas innovadores de creación de redes locales de proveedores. Igualmente, los agricultores tradicionales se han sentido reivindicados en este proceso de descentralización, al haber sido incluidas sus actividades entre los sectores estratégicos.

El Pacto de Cooperación del estado de Ceará (Brasil), creado inicialmente como un foro de discusión entre empresarios y gobierno estadual sobre las

cuestiones más relevantes de la sociedad local, acabó ampliándose a los restantes sectores de la sociedad civil, hasta configurar una red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo local. De este modo, el Pacto de Cooperación de Ceará constituye un importante “capital social” que facilita el logro de rendimientos crecientes en la economía local, contribuyendo a la disminución de los costes de transacción del sistema y a la diseminación de conceptos y métodos organizativos entre los diferentes actores locales, como el de la exigencia de calidad total. En la experiencia del estado de Ceará hay que subrayar que los cambios y reformas estructurales llevadas a cabo a partir de la llegada al gobierno estadual de los “jóvenes empresarios” en 1987 tienen un carácter autónomo, ya que no fueron consecuencia de indicaciones del nivel central o de sugerencias de organismos internacionales, sino de una ruptura política ocurrida entre las fuerzas locales que condujo a un nuevo proyecto de regulación y gestión pública.

Por su parte, la constitución de la Cámara Regional del Gran ABC (Brasil) constituye una experiencia de concertación público-privada de actores regionales que integra a autoridades de los niveles estatal y federal y a la sociedad civil local, a fin de alcanzar acuerdos dentro de una articulación tanto horizontal (entre prefecturas, cámaras municipales, empresarios, trabajadores e instituciones de la sociedad civil local) como vertical (entre los diferentes niveles de gobierno municipal, estadual y federal, y entre los diputados de las distintas instancias).

3. La necesidad de intervenciones estratégicas de las Administraciones Locales en apoyo del desarrollo económico local

El desarrollo económico local exige una actuación decidida de las instancias públicas territoriales, lo cual obliga a incorporar esta dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse a las tareas de mejorar la capacidad de gestión de los recursos transferidos a los gobiernos locales y de modernizar la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de los gobiernos locales debe incorporar también la capacitación de éstos en su nuevo papel de animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de que puedan construir conjuntamente con los actores privados y la sociedad civil local los entornos territoriales innovadores que son necesarios para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas. Sólo así pueden las municipalidades superar su tradicional actuación asistencial y distributiva y colaborar en la generación de riqueza y empleo productivo.

La Secretaría de Programación Económica de la municipalidad de Rafaela (Argentina), creada en 1991, abordó, conjuntamente con el sector productivo local, la promoción de las pequeñas y medianas empresas y la construcción de un entorno local favorable a la cooperación de instituciones y actores relacionados con el desarrollo local, como la educación, la innovación tecnológica, el empleo, la información empresarial y la búsqueda de mercados externos. El Plan Estratégico para Rafaela permitió abrir en 1996 un espacio de discusión que dio cabida a toda la

sociedad local, lo que permitió definir de manera concertada y participativa la planificación del crecimiento de la ciudad y la visión de ésta. Como uno de los proyectos del Plan Estratégico para Rafaela se creó, a fines de 1997, el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL), 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 las condiciones culturales y socioeconómicas favorables al desarrollo de la ciudad y su región, fortaleciendo de ese modo la interacción entre el Estado y la sociedad local, y colaborando en el proceso de transformación del nuevo Estado municipal.

El Programa de Desarrollo Económico Local de la alcaldía de Medellín (Colombia) incorpora proyectos de infraestructura urbana y metropolitana, así como objetivos de posicionamiento de una nueva imagen de la ciudad, que acompañan a los programas de apoyo a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas locales. Igualmente, con el Programa de Apoyo a la Microempresa Productiva se procura formar grupos asociativos que permitan a los microempresarios participar como abastecedores en las compras que realiza la municipalidad de Medellín. Por su parte, la municipalidad de Bucaramanga (Colombia) ha participado desde 1993 en el Consejo Departamental de Ciencia y Tecnología, que es el ente regulador de las políticas científico-tecnológicas de la región. El Plan Prospectivo de Ciencia y Tecnología para Santander, diseñado con el fin de desarrollar capacidades competitivas para el departamento basadas en el impulso de nuevas tecnologías, ha permitido a la municipalidad fortalecer su propia capacidad organizativa para el desarrollo local. Estos lineamientos fueron incorporados por la administración pública de Bucaramanga, que se comprometió de manera decidida con el fomento de la competitividad al promover la orientación tecnológica de la ciudad, para transformarla en una *“Tecnópolis de los Andes”*. Con este proyecto, la alcaldía se ha convertido en un actor fundamental en la orientación de la competitividad territorial. Esta propuesta le ha abierto espacios más concretos y fructíferos de actuación conjunta con el sector privado, la Cámara de Comercio y el departamento.

Por otra parte, la escasez de recursos y las numerosas dificultades que enfrentan las microempresas y pequeñas empresas en los distintos sistemas productivos locales, hacen de la intermediación decidida de los gobiernos locales algo fundamental para impulsar la construcción de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. Algunos ámbitos municipales presentan condiciones que obligan a los gobiernos locales a desplegar un mayor protagonismo en la conducción de los procesos de creación de los entornos apropiados para fomentar las actividades productivas. Esto es, en algunas zonas no basta con indicar que las iniciativas económicas deben ser comercialmente viables, sino que resulta necesaria una actuación pública a partir del territorio, incluso con apoyo de instancias con mayores recursos que los gobiernos municipales para permitir el despegue de esas iniciativas.

La presencia del gobierno municipal en las alianzas para el desarrollo económico local es muy importante para garantizar una perspectiva de más largo aliento que la que poseen los sectores empresariales privados, centrados en la búsqueda de ganancias. Entre las dimensiones que las administraciones locales deben incorporar se encuentran la necesidad de concertar con los diferentes actores locales una visión común del desarrollo territorial; el ordenamiento territorial y la planificación urbana; la defensa y promoción del patrimonio histórico local; o la atención de las exigencias y potencialidades del desarrollo ambientalmente sostenible, para evitar la deforestación y la erosión, impulsar la reforestación y la capacidad técnica en el manejo de los recursos naturales, entre otras tareas decisivas.

4. La modernización de la gestión pública local

Como parte del esfuerzo de promoción del desarrollo económico local, las municipalidades deben modernizar su gestión, incorporando prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones. 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 en Córdoba (Argentina) ayudaron a visualizar el contexto en que se inserta la ciudad, y permitieron incorporar una perspectiva intersectorial de los distintos problemas de la ciudad, superando la visión físico-espacial de ésta y contemplando el hecho urbano como un hecho socioeconómico. La constitución de una organización mixta, resultado de la cooperación entre los actores locales público y privado, para ejecutar los acuerdos correspondientes a la política económica local y mejorar la competitividad de la ciudad, se basó en el convencimiento de que debía superarse la tradicional separación entre el gobierno local y la iniciativa privada. La metodología participativa iniciada con el Plan Estratégico de Córdoba guió el funcionamiento de la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la municipalidad, nueva área del gobierno local creada para tal fin. La municipalidad de Córdoba asumió un papel de liderazgo a lo largo de este proceso, contando para ello con la confianza del resto de actores locales, en especial del sector privado empresarial.

Mediante la inversión en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en la localidad y colaboran en la competitividad territorial de la 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 estos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. Así pues, una de las principales funciones de las municipalidades es crear las infraestructuras básicas y los servicios de desarrollo urbano necesarios para que el sector privado empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local. De igual modo, la municipalidad debe fortalecer las organizaciones de productores y darles asesoramiento técnico. En este sentido, la iniciativa de Villa El Salvador (Perú) centró su estrategia de competitividad en el impulso del Parque Industrial para apoyar a la pequeña empresa, cosa que hizo facilitando el

equipamiento de servicios empresariales comunes y la infraestructura adecuada y controlando la contaminación ambiental.

La Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL es parte del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Económico Local de Porto Alegre. Se trata de una institución propuesta por la prefectura de la ciudad pero formulada y ejecutada en colaboración con otros agentes económicos y sociales privados locales. La experiencia de Porto Alegre presenta características específicas, a causa de su carácter integrado en una visión conjunta sobre la ciudad, que incorpora también las actividades del Presupuesto Participativo y el proyecto Porto Alegre Más Ciudad Constituyente. El Presupuesto Participativo tuvo su origen en 1989, siendo su objetivo movilizar a la población local y crear condiciones para que participara en la asignación de los recursos e inversiones anuales de la prefectura municipal. Esta iniciativa de Porto Alegre se ha convertido en una referencia clásica dentro de los programas de gestión democrática de Brasil y América Latina.

5. La diversificación productiva local y la creación de nuevas empresas

Como ya se ha señalado, la diversificación productiva y la generación de nuevas empresas constituyen uno de los objetivos principales del desarrollo económico local. En la experiencia de Rafaela (Argentina) destaca la evolución desde un perfil agrícola inicial hacia la actividad ganadera y lechera, a lo que se agregó progresivamente después la producción de maquinaria y equipo para las industrias láctea y frigorífica. Esta diversificación productiva en torno a la actividad agropecuaria endógena constituye un rasgo destacado de esta experiencia de desarrollo económico local, donde se acabó formando un sistema local de producción de manufacturas que tuvo en la transformación de los productos primarios locales y en la fabricación de maquinaria agrícola sus dos ejes principales.

Por otra parte, la experiencia de Buena Vista (Bolivia) muestra que el desarrollo rural no siempre se basa en las actividades agropecuarias, sino que es posible pensar en otras alternativas rentables, basadas en la diversificación de las actividades, como son los diversos tipos de turismo y las actividades anexas, esto es, artesanía, restauración, hostelería, agroindustria, fabricación de madera y muebles, guías turísticos o educación ambiental, entre otras. Todas estas actividades deben incorporar elementos de calidad e identificación específicos, a fin de producir una oferta difícil de imitar por los competidores y, por consiguiente, mucho más duradera en el mediano y largo plazo. Precisamente el aprovechamiento del medio ambiente natural como insumo esencial de las actividades de turismo sostenible permite incorporar los elementos de diferenciación y calidad intrínsecos al capital natural, el cual debe ser atendido adecuadamente para su recuperación y renovación. Esta visión, que subraya la potencialidad del medio ambiente como activo de desarrollo económico local, supera e integra la visión anterior del medio ambiente, más limitada, que lo consideraba sólo como un objeto que debe ser cuidado a fin de evitar su

contaminación o su destrucción. En la nueva perspectiva del desarrollo sostenible, se incorpora también el hecho de que el incremento de la competitividad territorial puede venir precisamente del aprovechamiento del medio ambiente como activo de desarrollo.

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

Los fondos de inversión social y las inversiones de fomento productivo son complementarios, pero es erróneo pensar que hay que atender a estas últimas solo 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”. Así pues, es un contrasentido atender a las inversiones sociales sin incorporar al mismo tiempo el enfoque del desarrollo económico local. Ambos aspectos deben abordarse en forma simultánea, ya que muchas de las inversiones sociales (salud, educación, vivienda, entre otras) son también parte de las inversiones de desarrollo, porque la calificación de los recursos humanos es crucial para obtener ventajas competitivas dinámicas. Por tanto, no es posible considerar a las políticas sociales como algo separado de las políticas de desarrollo, ya que son también parte de estas últimas en la fase actual de la sociedad del conocimiento. En general, los entes descentralizados, han acumulado ya una gran masa de conocimientos en lo relativo a gestión de instrumentos de desarrollo social, pero mucho menos en lo referente a fomento productivo. No obstante, este último está despertando creciente interés, tanto por su importancia intrínseca como por la necesidad de combinarlo con el primero. Los subsidios son un débil paliativo para la ausencia de producción local, empleo e ingreso para la población, especialmente la más pobre.

Como muestra la experiencia de Ranquil (Chile), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social ha sabido incorporar el enfoque del desarrollo económico local a sus actuaciones territoriales, alcanzando indicadores de eficacia mucho mayores que otros organismos de fomento del país que manejan una cantidad muy superior de recursos. Esta incorporación de la dimensión del fomento productivo permite una estrategia mucho más consistente para cumplir la misión última, de lucha contra la pobreza. Del mismo modo, en la experiencia de la Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica de la zona de Malleco norte (Chile) también hubo una modificación sustantiva, porque los municipios dejaron de cumplir exclusivamente su rol tradicional, ligado a la administración de los subsidios del gobierno central para corregir las desigualdades sociales y suministrar los servicios de educación y salud, para ocuparse también de las nuevas tareas relacionadas con la promoción del desarrollo económico local.

En el proceso de descentralización de Colombia no se ha encomendado a los municipios y departamentos la tarea de promover el desarrollo económico local, pues se les han asignado solo funciones de inversión social, relacionadas en su gran

mayoría con el financiamiento de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Obviamente, estas inversiones pueden tener incidencia en las actividades económicas, pero de todos modos cabe destacar que en el proceso de redistribución de funciones y recursos no se ha contemplado la asignación de tareas de promoción del desarrollo económico local a los gobiernos subnacionales. Quizá la excepción a esta tendencia es la transferencia a los municipios de la responsabilidad de prestar asistencia técnica agropecuaria a los pequeños campesinos.

La ausencia de fondos para alentar iniciativas de desarrollo económico local complementariamente a los fondos de inversión social es, pues, una carencia importante en América Latina, en contraste con la experiencia de los países desarrollados. Es posible que los organismos multilaterales que tienen influencia en América Latina y el Caribe puedan crear fondos para impulsar las iniciativas de desarrollo territorial, tal como ocurre con los fondos de desarrollo regional en la Unión Europea, tratando de suplir así las limitaciones del enfoque asistencial de los fondos de inversión social de América Latina.

En este sentido, es importante insistir en que el enfoque del desarrollo económico local es una alternativa con respecto a las políticas asistenciales de superación de la pobreza, pues tratan de incidir en la generación de empleo y renta a partir de una mejora de la productividad y de la competitividad de los diferentes sistemas productivos locales. Como muestra la experiencia de Irupana (Bolivia), para superar el problema de la pobreza de los productores campesinos hay que generar riqueza mediante la creación de oportunidades de mercado –que paguen un buen precio por un buen producto–, lo cual se complementa con el apoyo en salud y educación. Ello supone pasar de un diseño asistencial a un planteamiento de desarrollo económico, y de una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integrada, según las características y actores de cada territorio, que es donde se define la demanda de modernización del tejido de empresas existentes, a partir de lo cual debe construirse la oferta apropiada de servicios de innovación y capacitación técnica y empresarial para el fomento productivo local.

Ello exige superar la lógica del subsidio y buscar fórmulas diferentes al asistencialismo, promoviendo en cada territorio proyectos e iniciativas de desarrollo económico local, a fin de generar trabajo y renta. Si bien suele subrayarse la importancia del papel del gobierno municipal como animador, articulador y catalizador de la intervención de los actores territoriales, es conveniente insistir en que también le corresponde un papel de liderazgo, en el ejercicio del cual debe combatir la cultura heredada del subsidio y la desconfianza y la actitud pasiva de los actores locales, para incitarlos a un aprendizaje proactivo y emprendedor.

7. Los sistemas de información territorial para el desarrollo

Es importante identificar las unidades de actuación apropiadas, para lo cual se precisa elaborar *sistemas de información territorial para el desarrollo*, tarea que las diferentes

iniciativas de desarrollo económico local deben iniciar prontamente. El acopio de información económica territorial debe llevarse a cabo con la participación de los actores locales más destacados. El sistema de información local comprende la identificación de los circuitos económicos y de los eslabonamientos productivos, del potencial del territorio, y de los ejes estratégicos y agentes clave para su desarrollo, con el objeto de establecer definiciones estratégicas y planes para el desarrollo económico municipal. En este sentido, es conveniente abordar conjuntamente, por medio de las asociaciones de municipios, los retos de los diferentes sistemas productivos locales, como también es importante combinar la actuación inteligente y coordinada de las diferentes instancias públicas territoriales de nivel municipal, provincial, regional (departamental o estadual) y central (o federal).

Igualmente, aunque pueda parecer obvio, el desarrollo municipal se refiere no solamente al núcleo urbano del municipio, sino a la totalidad de su población. Esta es una cuestión fundamental, sobre todo cuando se trata de atender, las demandas de la población dispersa en comunidades campesinas, muchas veces marginada de los procesos de desarrollo. En ocasiones, como en Irupana (Bolivia), esta marginación llevó a los grupos campesinos movilizarse para acceder al gobierno municipal.

En la estructura federativa brasileña no hay ninguna instancia político-administrativa intermedia entre el nivel estadual y el municipio, lo cual impide una mejor articulación de las acciones sectoriales de la administración pública a escala territorial, y dificulta además la implantación de prácticas participativas en esos niveles regionales. También son raras las organizaciones o instituciones que reúnan a los diferentes segmentos de la sociedad en esa escala regional intermedia entre el nivel estadual y el municipal. Las principales organizaciones existentes en este sentido son las asociaciones de municipios, las cuales están orientadas por una agenda relacionada con la problemática municipal, sin incluir normalmente una visión más integrada del desarrollo regional y estadual. Asimismo, la estabilidad de este tipo de asociaciones suele resentirse por los cambios políticos en los respectivos gobiernos municipales, no existiendo mecanismos formales que promuevan una articulación permanente entre estas asociaciones y la sociedad civil de la región en que actúan. En suma, la inexistencia de una instancia administrativa intermedia entre los niveles estadual y municipal y la escasez de instituciones de ámbito microrregional, contribuyen a la falta de elementos de identificación y pertenencia territorial en esos ámbitos, lo cual constituye un obstáculo para la articulación de los actores locales. De este modo, muchos de los problemas son percibidos y enfrentados como si fuesen cuestiones municipales aisladas, cuando en numerosas ocasiones se trata de situaciones que incumben a varios municipios y, como tales, permitirían un enfoque regional más eficiente para su tratamiento y solución.

La necesidad de establecer un sistema de decisión descentralizado obliga a entender la división administrativa municipal como la unidad política básica. Sin embargo, las fronteras económicas del municipio no siempre coinciden con sus fronteras administrativas y, además, un municipio puede tener en su interior una

diversificación importante desde el punto de vista de los circuitos económicos o complejos productivos territoriales. De este modo, hay que conocer los diferentes sistemas productivos locales, a fin de colaborar en la construcción de los entornos territoriales apropiados para el fomento de su productividad y competitividad en los mercados.

El estudio de las cadenas productivas y su localización territorial constituye un elemento fundamental de información para actuar en forma inteligente bajo el enfoque de desarrollo económico local. El objetivo fundamental de tal estudio es identificar y comprender la estructura de la producción y la comercialización de las actividades más significativas para la economía local, lo cual constituye una matriz intesectorial de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, que se complementa con la infraestructura de apoyo, los centros de capacitación e investigación tecnológica, los servicios para las empresas y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los complejos productivos correspondientes. Como se indicó recién, estas cadenas productivas no se limitan a las fronteras municipales o regionales, debiendo por ello ser comprendidas en su totalidad, a fin de conocer las redes que deben establecerse para tratar de construir un contexto de *competitividad sistémica territorial*.

8. La importancia de la cooperación interempresarial

Hay que buscar siempre los espacios de mutuo beneficio entre las grandes empresas y los sistemas locales de empresas, para tratar de impulsar esquemas de subcontratación basados en la calidad y la cooperación empresarial. Los productores de Ranquil (Chile) lograron crear eslabonamientos productivos con una gran empresa con el fin de comercializar su producción de uva y, asimismo, recibir asistencia técnica para mejorar la productividad de sus viñedos. Este hecho muestra la importancia de entablar negociaciones destinadas a fortalecer las relaciones económicas de la microempresa con la gran empresa, de modo que vayan más allá de la mera subcontratación dependiente. Asimismo, en la experiencia de Pensilvania (Colombia), la Fundación Darío Maya fue constituida por la familia propietaria de los dos aserraderos ubicados en el municipio. La fundación tiene, pues, origen local, y está orientada a la atención integral de la microempresa y los grupos de trabajo asociado locales, a los cuales presta servicios de capacitación técnica y administrativa, crédito y asesoramiento en comercialización y transferencia de tecnología.

El Centro de Desarrollo de Proveedores en la experiencia de Chihuahua (México) trata de incrementar las actividades productivas vinculadas a la industria maquiladora, promoviendo la participación de las grandes empresas en el diseño de un centro de desarrollo de proveedores, así como en el establecimiento de una bolsa de subcontratación y la realización de una feria de insumos, con la instalación de ruedas de negocios. Lo positivo de esta experiencia es que ha inducido a los agentes externos a asumir una posición de cambio, comprometida con el desarrollo

de proveedores locales. En este campo existe un amplio potencial, ya que las pequeñas empresas de la región pueden vincularse a este esfuerzo gracias a la existencia de programas de capacitación y asesoramiento de la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus de Chihuahua. También el caso de Jalisco es una experiencia singular de desarrollo económico local, en que se ha logrado combinar la política de fomento productivo basada en la atracción de inversiones extranjeras y tecnología electrónica de punta con el apoyo a las actividades tradicionales de la microempresa y la pequeña empresa.

Otra forma de participación del sector privado es mediante las concesiones de obras o servicios antes a cargo de las administraciones públicas locales. Las concesiones entregadas en Rancagua (Chile) desde 1993 en adelante han tenido por finalidad construir infraestructura y mobiliario urbano sin costo para la municipalidad, que además obtiene con ello recursos privados para el desarrollo de proyectos de alto impacto social. Ello exigió elaborar de un reglamento de concesiones, en el que destaca su énfasis técnico, a fin de dotar al proceso de licitación de la necesaria transparencia.

9. Nuevo papel de los sindicatos como actores territoriales

Otra enseñanza importante es la relacionada con el papel de las organizaciones sindicales en las iniciativas de desarrollo económico local. En efecto, al trasladar el objeto de atención hacia las estrategias de desarrollo y la búsqueda de iniciativas territoriales de aprovechamiento de los recursos endógenos, basadas en un ejercicio de concertación público-privado de actores, la visión del desarrollo económico local sitúa en un lugar secundario todo lo relativo a las contradicciones existentes en la lógica estructural de la acumulación capitalista, las diferencias entre los sistemas económicos y la confrontación de clases sociales. Como muestra el caso de Irupana (Bolivia), con la lógica de la concertación los campesinos lograron más que con la lógica de la confrontación. Ello fue una decisión política de los campesinos, que incluso venció la renuencia de los dirigentes del nivel central de la Federación Campesina. Lo que esto muestra, en definitiva, es la necesidad de que las organizaciones sindicales adecuen su papel como actores territoriales de desarrollo, a fin de conseguir puestos de trabajo y niveles de ingreso dignos para la población de su propio territorio.

Por otra parte, en la experiencia de desarrollo regional del Gran ABC (Brasil) los sindicatos locales desempeñan un papel de primer orden en la búsqueda de espacios de cooperación con las grandes empresas y los gobiernos municipales de esa región, a fin de crear una institucionalidad permanente de desarrollo económico local, orientada a asegurar la continuidad de las inversiones productivas y, en definitiva, de los niveles de empleo e ingreso. La búsqueda de espacios de acuerdo de los sindicatos con los empresarios no constituye, pues, una renuncia a las propuestas de progreso, sino un compromiso consistente con los ideales últimos de éste, en favor de la población y de sus condiciones de vida.

10. Limitaciones de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local

En el ejercicio de sus funciones las municipalidades enfrentan fuertes restricciones, entre las cuales se pueden mencionar la escasez de funcionarios y la baja capacitación de éstos, la excesiva rigidez en la administración del personal, la escasa participación de la comunidad local y la falta de recursos para atender las responsabilidades cada vez mayores de los municipios. Los gobiernos municipales han demostrado un interés creciente por asumir un papel nuevo en la promoción del desarrollo económico de sus comunas. Sin embargo, pocos cuentan con la capacidad económica, administrativa, técnica y política necesaria para tener real incidencia en ello. Muchos carecen de estrategias de desarrollo, planes reguladores, unidades especializadas, recursos para programas de capacitación y asesoramiento técnico, y proyectos de inversión que faciliten el desarrollo de los actuales productores, amplíen sus capacidades y, especialmente, atraigan nuevas inversiones. Los municipios rurales son estructuralmente débiles, y las dificultades de acceso suelen discriminarlos en muchos de los programas de fomento que crea el Estado central.

Sin embargo, aunque la falta de recursos crea serias dificultades para que las autoridades municipales puedan cumplir con plenitud las tareas de promoción del desarrollo económico local, ello no lo explica todo, pues hay también otros factores limitantes. Uno de ellos está relacionado con la falta de personal capacitado para gestionar procesos estratégicos de desarrollo. Otro es el inadecuado modelo de gestión municipal, ligado a una práctica de administración orientada por los procedimientos rígidos y burocráticos, lo que resta eficacia a la gestión municipal, que debería orientarse por la búsqueda de resultados, prioridades y estrategias.

Por otra parte, las municipalidades requieren especialización técnica y capacidad administrativa para promover el desarrollo económico local. Como dicen Benavides y Manrique (2000), cuando Michael Azcueta asumió por primera vez como alcalde de Villa El Salvador (Perú), la municipalidad carecía de capacidad administrativa y técnica. No obstante, ello se fue perfeccionando merced a convenios internacionales, los cuales pudieron suscribirse porque la municipalidad tenía objetivos claros sobre su desarrollo económico y un equipo con deseos de sacar adelante las propuestas. Igualmente, pese a la limitación de recursos, la experiencia de Pensilvania (Colombia) muestra que los gobiernos municipales pueden desplegar iniciativas fundamentales para la concertación de los actores locales entre sí, la coordinación institucional, el manejo eficiente de la administración municipal y la asignación transparente de los recursos financieros.

D. PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

1. La importancia de la construcción de la oferta territorial de servicios para las empresas según la demanda de innovaciones del sistema productivo local

Una cuestión crucial para impulsar el desarrollo económico local es la construcción de una oferta territorial apropiada de servicios reales para las empresas, esto es, entre otros, los servicios de información tecnológica y de mercados, de innovación de producto y proceso productivo, de capacitación técnica y de gestión empresarial, de subcontratación y cooperación entre las empresas, de comercialización, diseño, control de calidad y asesoramiento financiero, los cuales son siempre de difícil acceso para las microempresas y pequeñas empresas, especialmente cuando están diseminadas en el interior del país. Estos servicios para las empresas son más escasos territorialmente que la oferta de crédito, la cual puede encontrarse al menos a tipos de usuarios. La dotación de esta oferta territorial de servicios según las necesidades existentes en cada sistema productivo local, es un elemento fundamental en la construcción de un entorno territorial innovador.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la identificación de la demanda subyacente de innovación en los sistemas productivos locales donde predominan las microempresas y pequeñas empresas requiere una actuación proactiva desde la oferta, a fin de superar las dificultades de este segmento empresarial para señalar con precisión todas las circunstancias que atañen a su productividad y competitividad. Por ello, no es posible confiar únicamente en que los propios microempresarios y pequeños empresarios den las señales oportunas en estos mercados estratégicos de servicios para las empresas. Ni ellos tienen certeza suficiente sobre las perspectivas de sus negocios, ni poseen los recursos financieros para pagar tales servicios. Por otra parte, tampoco la oferta territorial de estos servicios está organizada en localizaciones próximas a los agrupamientos de pequeñas empresas. En suma, en este caso no se trata de la existencia de fallas de mercado, sino de la necesidad de *construir* dicho mercado de factores y servicios estratégicos mediante actuaciones inteligentes desde la oferta, a fin de identificar las señales de demanda subyacentes pero no explícitas en el conjunto de territorios.

En las iniciativas de desarrollo económico local se aprecia la importancia de aplicar una política territorial de fomento productivo de las microempresas y las PYME, a fin de asegurarles el acceso a los servicios ya mencionados. Esto quiere decir que las políticas de fomento empresarial no pueden ser de carácter genérico, sino que deben incorporar la dimensión territorial correspondiente. La importancia cuantitativa del sector de las microempresas y pequeñas empresas ha determinado el diseño genérico de acciones de carácter masivo, sin discriminar según la especificidad económica, territorial o técnico-productiva. Sin embargo, las diferentes condiciones que prevalecen en los distintos segmentos de empresas hacen necesario diferenciar los instrumentos y definir con precisión los grupos a los

que se dirigen los instrumentos. En numerosos países de la región, las experiencias de desarrollo económico local no encuentran un respaldo suficiente en la política del gobierno central, la cual tiene como prioridad la integración competitiva en el proceso de globalización, lo que sitúa en un lugar secundario la articulación interna de las economías locales. En este contexto, 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 de la gravitación que tiene este segmento desde el punto de vista del empleo y el ingreso en todos los países de la región.

La Carta Constitutiva de la Cámara Regional del Gran ABC (Brasil) señala la importancia fundamental de apoyar a las microempresas y pequeñas empresas, dada su trascendencia en términos de producción, empleo y renta. Pero la atención apropiada a este colectivo hace obligada una política territorial selectiva que promueva el fortalecimiento de las cadenas productivas propias del Gran ABC, en vez de las habituales políticas genéricas, que redundan en un gran desperdicio de esfuerzos. La experiencia del Gran ABC muestra también que la destrucción de empleo formal en estos años ha tenido lugar en los establecimientos empresariales de mayor tamaño, mientras que, por el contrario, las microempresas y pequeñas empresas han sido creadoras netas de empleo.

Dentro de la política de fomento empresarial hay que insistir en la importancia de los programas específicos encaminados a reforzar las capacidades empresariales de las mujeres, las cuales representan un gran potencial dentro del colectivo de las microempresas y pequeñas empresas. La mayoría de las empresas de la Villa El Salvador, tal como ocurre en otros asentamientos urbanos de Perú, opera en talleres-vivienda. Las fronteras entre el taller y la vivienda son muchas veces difusas y las condiciones de trabajo y producción afectan inevitablemente a la familia, que constituye no sólo la unidad de consumo sino la unidad de trabajo y producción. Por otra parte, el programa del Mercado Metropolitano, diseñado por la administración municipal de Curitiba (Brasil) para promover la generación de empleo e ingreso, está dirigido a personas que utilizan su propia casa como local de trabajo. Casi el 80% de las personas inscritas en dicho programa son amas de casa, que con este programa reciben servicios de orientación técnica, artística y empresarial, 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.

2. El acceso al crédito para las microempresas y pequeñas empresas

Hay que resaltar también la importancia de crear fondos locales para el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas, a fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de financiamiento de mediano y largo plazos. En este sentido, deben indagarse las posibilidades de crear líneas de capital de riesgo, capital semilla y facilitar la

constitución de sociedades de aval y de garantía colectiva, para suplir la falta de avales patrimoniales para las microempresas y pequeñas empresas. La falta de flexibilidad y la reducida utilidad de los instrumentos de fomento productivo existentes tienen que ver con el hecho de que están guiados principalmente por el criterio tradicional de apoyar solo las actividades económica rentables, lo cual deja afuera a muchas unidades productivas que no reúnen los requisitos pertinentes por falta de avales bancarios, reducido volumen de venta anual, o situación de informalidad.

En este sentido, el Fondo Concursable de Proyectos para Microempresarios fue un elemento importante para el éxito de la experiencia de Ranquil (Chile), ya que motivó a los empresarios locales para presentar sus proyectos. Asimismo, el Fondo muestra la importancia de los microproyectos y de las inversiones productivas de ámbito local diseñados de acuerdo con una visión de desarrollo compartida territorialmente. También el Fondo de Incentivo a las Pequeñas Unidades Productivas creado por la Prefectura Municipal de Quixadá (Brasil) permitió el acceso a los créditos del Banco del Nordeste asignados al Programa del Fondo de Amparo al Trabajador.

El objetivo de la Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL (Brasil) es facilitar la creación, crecimiento y consolidación de los pequeños emprendimientos, formales o informales, asociados o no, dirigidos por personas de bajos ingresos, a fin de fomentar el desarrollo socioeconómico equilibrado en la municipalidad de Porto Alegre. Se persigue, pues, una conciliación entre los objetivos sociales y la viabilidad económica y financiera, a fin de atender mejor las necesidades de los pequeños empresarios de Porto Alegre, principalmente aquellos con dificultades para acceder a las fuentes convencionales de crédito. Por otra parte, el gobierno del Distrito Federal de Brasilia creó el Fondo de Solidaridad para la Generación de Empleo e ingreso. Se trata de un fondo público de fomento de pequeños emprendimientos, aprobado por la Cámara Legislativa en 1995 y vinculado a la Secretaría de Trabajo, con recursos depositados en el Banco de Brasilia. La población objetivo son pequeños productores urbanos, artesanos, pequeños oferentes de servicios, comerciantes del sector informal, cooperativas o formas asociativas de producción o de trabajo, microempresas o pequeñas empresas que utilizan la vivienda como lugar de producción. El Fondo incorpora un componente de capacitación, debiendo participar los emprendedores solicitantes de crédito en los cursos de entrenamiento técnico y gerencial ofrecidos por técnicos de la Secretaría de Trabajo o las entidades capacitadoras especializadas contratadas para el efecto. El sistema de acompañamiento técnico y de capacitación, junto con las líneas de crédito, ha sido fundamental para consolidar y ampliar los proyectos de los pequeños productores que han recibido financiamiento.

3. Fomentar el asociacionismo empresarial

Son numerosas las dificultades para que el sector privado empresarial se comprometa a fondo con las iniciativas de desarrollo económico local, dadas la diversidad de

intereses, la reducida dimensión de la mayoría de las empresas y el grado desigual de representatividad que tienen las organizaciones empresariales. Igualmente, la diversidad de actividades que desarrollan y el enfoque sectorial de éstas, unidos a una desconfianza tradicional hacia los gobiernos locales, limita su participación en los proyectos territoriales de cooperación público-privada. Por tanto, para lograr una participación adecuada del sector empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local es conveniente 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, como son la necesidad de transitar desde una perspectiva sectorial hacia una visión de los eslabonamientos productivos existentes, y la necesidad de sustituir la habitual tendencia al cabildeo por una basada en el apoyo y la promoción de los sistemas productivos locales.

Para que gremios de la producción se transformen en el sentido indicado es necesario que apoyen a las empresas que representan en todo lo relacionado con el desarrollo tecnológico, la información de mercados y otros aspectos análogos. Al mismo tiempo, los gremios deben prepararse para participar, junto con el gobierno local, en la definición de los grandes objetivos y proyectos de desarrollo regional. A veces la situación es tan precaria, en este sentido, que ni siquiera se ha llegado a constituir un espacio permanente de coordinación interinstitucional, por lo cual la tarea inmediata consiste en impulsar el encuentro con los productores organizados para debatir y asumir las responsabilidades de la promoción económica local; ampliar la sensibilización de los productores hacia tareas rentables de acuerdo con la viabilidad en los mercados; y estudiar conjuntamente las alternativas de comercialización que puedan hacer viables las iniciativas económicas locales.

4. Capacitación de recursos humanos y empleo en el mercado de trabajo local

Dentro de la oferta territorial de servicios para las empresas está la de capacitar a los recursos humanos según las necesidades de los sistemas productivos locales, tanto en lo que se refiere a las actividades productivas actuales como para incorporar aquellas otras actividades que ofrecen posibilidades viables en el futuro inmediato. Por eso, es importante dotarse de la capacidad de observación permanente de los requerimientos reales y potenciales del tejido local de empresas y de las características del mercado de trabajo local, lo cual puede abordarse a través de la creación de *Observatorios Locales de Empleo*.

La *Oficina Municipal de Información Laboral*, creada en Rancagua (Chile) en 1982, depende técnicamente del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y administrativamente de la municipalidad. La Oficina no sólo recoge y sistematiza la demanda laboral sino que se ocupa de la selección del personal, de acuerdo con los perfiles solicitados por los empresarios, así como el seguimiento de las personas enviadas a los diferentes puestos de trabajo. Del mismo modo, dentro de los *Programas Especiales de Empleo* cabe citar el convenio entre la alcaldía de Medellín,

Colombia, y el Servicio Nacional de Aprendizaje, que ha permitido abrir varias oficinas descentralizadas de información para el empleo; la creación de un Centro de Información de Empleo para profesionales; el establecimiento de un modelo de capacitación para el empleo sobre la base de un estudio que identifica los oficios y las especialidades más demandadas por los empresarios así como los perfiles de los aspirantes, actividad que realiza la Corporación Paisajoven con el apoyo de la GTZ; y el Observatorio del Empleo y el Talento Humano, iniciativa puesta en práctica por la Cámara de Comercio de Medellín con el apoyo de otras entidades públicas y privadas, para evaluar los programas locales de empleo y recomendar los ajustes pertinentes según los retos específicos que debe afrontar la economía local en un contexto de apertura y globalización.

5. Vincular las universidades regionales y los centros de investigación y desarrollo a 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 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 la mayoría de los planes de estudios, por no citar el apego excesivo que muchos de estos planes muestran aún por las visiones del pasado, sin capacidad ni estímulos para adaptarse a los cambios de la realidad actual. Del mismo modo, hay que superar cuanto antes el desencuentro existente entre la oferta de capacitación de las universidades y centros de formación y las necesidades de innovación de los diferentes sistemas productivos territoriales. Para ello, es fundamental la incorporación activa de las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica en las iniciativas de desarrollo económico local.

Para enfrentar la mayor complejidad y diversidad del 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, las cuales comenzaron a incorporar respuestas para lograr la sostenibilidad económica de los proyectos productivos –por ejemplo, los relativos a la producción de queso de cabra– explorando los canales de venta y las estrategias de abastecimiento dentro y fuera de la región. La participación de estos centros universitarios y de investigación y extensión es un hecho especialmente destacado, ya que asegura la existencia de una oferta territorial de información y conocimientos.

El enfoque integral de apoyo a la competitividad territorial ha logrado consolidar en Colombia, al menos desde la perspectiva estatal, una estructura de apoyo de la competitividad en diferentes campos. Esta estructura comprende centros de investigación sectoriales, centros de desarrollo y experimentación de nuevas tecnologías, centros de capacitación especializados para elevar la

productividad de la industria, y universidades y centros de formación tecnológica que preparan recursos humanos calificados. Pero es la actuación decidida de los actores territoriales lo único capaz de construir *interfaces* con los usuarios de los elementos de innovación y desarrollo que ofrece el Estado, esto es, los empresarios de los diferentes sistemas productivos locales. Aunque se trate únicamente de orientaciones generales que no han logrado convertirse aún en programas y proyectos específicos, el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2000 de Colombia contempla la necesidad de estimular la creación de sistemas regionales de innovación como eje de la política de relocalización industrial, basada en la creación de complejos productivos regionales y centros tecnológicos. Asimismo, en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de Colombia, diversos actores del sector público, numerosos empresarios y la Universidad de Bucaramanga concertaron un conjunto de alianzas y acuerdos para mejorar la competitividad y la innovación en la producción regional y local. Uno de los aspectos fundamentales que motivó la reestructuración de la Universidad Industrial de Santander (Colombia) fue la búsqueda de una mayor vinculación entre ésta y el sector productivo de la ciudad, 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 “Bucaramanga Emprendedora”, que se hizo realidad posteriormente.

Asimismo, el Centro de Desarrollo Productivo de la Madera logró establecerse y desarrollarse en el municipio de Pensilvania (Colombia), no tanto por ser parte de la política nacional, sino por la iniciativa de instituciones y actores locales que consideraron de vital importancia asumir su sostenibilidad, dado que significaba una respuesta real a la difícil situación económica del municipio, en un momento en que, además los niveles nacional y regional ni siquiera lo incluían ya como una de las prioridades de inversión. De este modo, los actores públicos y privados locales coincidieron en la búsqueda de alternativas para el desarrollo productivo y empresarial local, a partir de la utilización de recursos locales, como la producción de madera nativa y reforestada y los cultivos comerciales no tradicionales.

6. La dotación de infraestructuras básicas para el desarrollo económico local

La creación de infraestructuras básicas según las necesidades del desarrollo económico local constituye una necesidad, ya que no pocas veces las infraestructuras existentes responden casi exclusivamente a la lógica de las grandes empresas. En Chile, por ejemplo, la ruta 5 atraviesa de norte a sur la Región de la Araucanía y es su principal eje estructurador vial, pero no conecta las distintas localidades de la región, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización. Esta situación se ve agravada, además, por la existencia de déficit importantes en infraestructuras básicas, ya que no hay puertos de embarque en la región, el aeropuerto no cuenta con las instalaciones necesarias para la inspección y certificación de los productos agropecuarios, ni tampoco tiene un acceso

expedito a los puertos o aeropuertos de las regiones vecinas, todo lo cual constituye un serio obstáculo para que la producción regional salga a los mercados.

En Ilo (Perú) existen déficit importantes en el abastecimiento de agua y electricidad, que exigen esfuerzos diversos de la municipalidad para contrarrestarlos. En este sentido, la municipalidad ha utilizado recursos del Estado central para canalizar el agua del río Osmare y llevarla a la planta de tratamiento; está negociando 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 de Ilo, a fin de facilitar las actividades de transporte y comercio.

7. Coordinación interinstitucional eficiente

La falta de coordinación territorial de las entidades desconcentradas de los respectivos ministerios sectoriales y los diferentes servicios nacionales implica una pérdida de recursos humanos y financieros que debe evitarse. Lamentablemente, la presencia de numerosas instituciones no se ve acompañada aún de una actuación coherente y coordinada bajo estrategias definidas desde los territorios, predominando todavía la visión sectorial y centralista de los diferentes servicios y secretarías ministeriales. Tal como se expone en el estudio de caso de Rancagua (Chile), el conjunto de entidades y servicios existentes no alcanza una actuación plenamente coordinada en el territorio, al depender de un diseño sectorial y centralista, por lo que es obligatorio fortalecer su articulación institucional territorial, a fin de lograr una eficacia y eficiencia superiores. Asimismo, las relaciones entre la administración central y la municipalidad de Rancagua muestran insuficiencias de coordinación en fomento productivo, lo que se traduce en duplicación de esfuerzos y recursos.

La institucionalidad nacional existente en Chile muestra, pues, la presencia de numerosos servicios públicos con funciones a veces superpuestas, que administran un conjunto heterogéneo de instrumentos, donde se pierde la racionalidad de cada uno de ellos. Se aprecia también la insuficiencia de las instancias de coordinación, con una existencia más formal que real, con débiles mecanismos de evaluación de los resultados. En los últimos años se han afinado las instancias de concertación dentro del sector público y de éste con los actores privados (empresarios y trabajadores, además de ONG y universidades). Sin embargo, pese al vigor con que se han impulsado tales instancias de coordinación, no se ha podido erradicar todavía una cultura burocrática que privilegia el enfoque sectorial aislado, o un enfoque que entra en competencia con los de otros servicios y ministerios. Esto muestra también la dificultad para lograr alianzas entre actores públicos y privados, los cuales no acaban de superar la desconfianza que históricamente ha prevalecido entre ellos.

En la práctica hay en Chile (Ábalos, 2000) más de 70 instrumentos de fomento productivo, repartidos entre casi 20 instituciones administradoras sectoriales. Si

bien estos instrumentos, pese a su diversidad y heterogeneidad, no son necesariamente ineficaces, los criterios de gestión y de administración, así como de disponibilidad de recursos y de facilidad de acceso a la información, sugieren revisar lo avanzado con el fin de concentrar esfuerzos. Las acciones de coordinación en el nivel regional, tanto por la diversidad y heterogeneidad que es propia de cada territorio de la región, como por su amplitud y extensión, resultan insuficientes y en algunos casos inadecuadas para producir efectos de articulación en las realidades locales. Además, en la mayoría de las regiones se reproduce el centralismo en cuanto a la asignación de los recursos, en detrimento de las zonas del interior y en favor del centro dinámico de la capital regional. Frente a esto, la acción de los gobiernos municipales resulta muy débil para contrarrestar los efectos centrípetos, tanto por su reducida capacidad de manejo técnico y financiero de recursos, como por el escaso poder de negociación para acceder a programas y financiamiento alternativos.

También las iniciativas de desarrollo económico local de Argentina, a pesar de los avances en la concertación entre actores públicos y privados, se resienten de la dificultad para lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales (central, provincial y local) de la administración pública y entre los diferentes ministerios o entidades sectoriales. Por otra parte, la excesiva distancia que a veces hay entre la capital donde reside el gobierno regional (departamental o estadual) y los diferentes municipios, podría mitigarse con una actuación más activa de los niveles intermedios (provinciales o microrregionales).

En Chile, la labor aglutinante que se esperaba surgiera de las gobernaciones provinciales para una acción comunal concertada sólo se ha producido en contadas ocasiones, atribuyéndose su débil papel institucional tanto a sus reducidas competencias legales como a las escasas atribuciones delegadas por la intendencia regional. Pese a todo, el ámbito municipal es aquel donde se concentra la mayor riqueza de innovaciones institucionales en acciones de desarrollo económico territorial en Chile, lo cual no es ajeno al hecho de que los alcaldes son elegidos democráticamente y deben responder ante sus electores, lo que no ocurre con las autoridades de los otros dos niveles territoriales (provincial y regional), que son todavía designadas por el poder político central.

Se advierte también la necesidad de superar la lógica de actuaciones dispersas de las ONG o de los organismos de cooperación internacional, movidos mayoritariamente por la perspectiva asistencial. Como se ha señalado, el desarrollo económico local no es solamente desarrollo social o solidario. Se trata de alentar la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión, sociales e institucionales en el seno de los sistemas productivos locales, a fin de generar condiciones de creación de empleo y renta de forma viable y sostenida. La atención prioritaria a la microempresa y la pequeña empresa y el fortalecimiento de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local deben incorporarse, pues, a una estrategia 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 deben existir, pues, instituciones capaces de coordinar las actuaciones dispersas de las ONG y de los organismos de cooperación internacional.

8. Alentar una cultura local emprendedora

La ausencia de una cultura local emprendedora suele expresar el predominio de las prácticas asistencialistas, las cuales, como se ha insistido, generan inmovilismo social y resistencia frente a las propuestas de carácter innovador. Un elemento importante en la experiencia de Buena Vista (Bolivia) es la existencia de rasgos históricos favorables al diálogo y a la organización de actores en la cultura regional del departamento de Santa Cruz de la Sierra, donde sus organizaciones cívicas son interlocutores de peso frente a las autoridades nacionales. Esta cultura facilita la existencia de actores abiertos a la discusión y a la negociación, lo que se ve favorecido por los vínculos familiares o las historias locales compartidas. Y aunque es inevitable que haya desencuentros, esta cultura siempre permite dialogar sobre los asuntos de interés local.

A la visión emprendedora de los antioqueños (Colombia) se suma el gran sentido de pertenencia y colectividad de sus gentes, fruto en gran medida de la necesidad de actuar de manera conjunta para hacer frente a los retos existentes. Igualmente, la población de Pensilvania (Colombia) tiene un profundo sentido de pertenencia y espíritu emprendedor. Estos rasgos de la cultura local han favorecido la construcción de espacios de cooperación público-privada en los planes y proyectos de desarrollo. En la experiencia de Villa El Salvador (Perú) la organización y funcionamiento en comunidades de vecinos no son ajenos a las formas culturales de las comunidades andinas y serranas, las cuales aceptaron fácilmente la nueva situación porque entre ellas es habitual el funcionamiento de redes de parientes, paisanos y vecinos. De este modo, la experiencia de vida en comunidades y la existencia de redes familiares fueron elementos culturales que facilitaron el esquema de organización espacial y social en Villa El Salvador.

El conocimiento de las historias locales y regionales es fundamental para entender las relaciones que se cristalizan en el territorio, y, en consecuencia, para elaborar propuestas de gestión eficientes. En este sentido, la nueva propuesta de regionalización del estado de Rio de Janeiro fue utilizada para los debates del Presupuesto Participativo. La experiencia mostró que la identidad regional, así como el *capital social*, no deben ser entendidos como activos preexistentes o inexistentes 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 para 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.

9. Importancia decisiva de los pactos territoriales suprapartidarios

Las disputas electorales y las diferencias partidarias no deben interferir en el despliegue de las iniciativas de desarrollo económico local concertadas por los diferentes actores sociales y económicos. Para ello es necesario que en la ingeniería institucional propia de estas iniciativas se incorpore la firma de *pactos territoriales* suprapartidarios en favor del desarrollo local. El tiempo de maduración de las inversiones locales para el desarrollo, tangibles e intangibles, suele sobrepasar la duración de los ciclos electorales y políticos. De ahí la necesidad de convocar a las fuerzas políticas a comprometerse con estas iniciativas, a fin de que la legítima disputa electoral deje al margen las cuestiones del desarrollo económico local y la generación de empleo, de la misma forma en que las vías férreas o las carreteras no suelen destruirse después de un cambio electoral.

Como dice Costamagna (2000), entre los elementos sistémicos de competitividad local de Rafaela (Argentina) está la identificación de los objetivos globales a nivel local a partir de un proyecto básico de desarrollo regional compartido, lo cual no significa que no haya pugna política, puja por liderazgos o conflictos sociopolíticos, sino que tales confrontaciones se inscriben en un marco general de objetivos comunitarios consensuados, más allá de las disputas políticas locales. Este hecho es especialmente notorio en la experiencia de desarrollo económico local de Rafaela. Por su parte, el concejo municipal de Irupana (Bolivia) tomó la decisión política de “ponerse la camiseta del desarrollo local” y trabajar de manera mancomunada, sin dejarse llevar por presiones político-partidarias. Esta decisión fue determinante a la hora de llegar a consensos, alcanzados en función del desarrollo de Irupana y no de intereses particulares.

Lamentablemente, algunas de las instituciones de desarrollo económico local de América Latina son presentadas a veces como parte de las propuestas partidarias, lo cual las hace inviables en el mediano y largo plazos. Entre las medidas que podrían ayudar a una maduración del comportamiento político en la frágil democracia latinoamericana está la de ofrecer ayuda internacional para la capacitación en desarrollo económico local, fundamentalmente dirigida a fortalecer las asociaciones de municipalidades y capacitar a los responsables públicos y las formaciones sociales y políticas en general, en un esfuerzo que debería abarcar a los organismos multilaterales con influencia en la región, tratando de crear escuelas de administración pública, para así dar mayor vigor a los importantes esfuerzos aislados que han estado desplegando diversos organismos de cooperación internacional y algunas universidades.

10. La adecuación de los marcos legales y jurídicos para la promoción económica local y la necesidad de incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación

Para elaborar y ejecutar las políticas de desarrollo económico local es preciso tener en claro cuál debe ser el papel del Estado central en el contexto específico de este tipo de iniciativas, es decir, no solamente en el fomento de éstas por medio del impulso decidido de la descentralización, sino también en la adaptación del marco jurídico, normativo y regulatorio. La creación de la Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL, por ejemplo, obligó a la prefectura de Porto Alegre a tramitar dos proyectos de ley para hacer posible la creación de un Banco Municipal y una agencia municipal de fomento de las actividades productivas.

Hasta ahora, sin embargo, las iniciativas de desarrollo económico local como la de Tandil (Argentina), impulsadas en el proceso de descentralización de la política provincial bonaerense, encuentran numerosos obstáculos en estos ámbitos, lo que es solamente un reflejo de la falta de correspondencia entre estas iniciativas y las preocupaciones prioritarias del gobierno central de la nación, que no parece darles importancia suficiente todavía. El “apoyo a la producción” se identifica a veces 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 que son cruciales para el desarrollo de la microempresa y la pequeña empresa en los distintos sistemas productivos locales. Este tipo de inversiones de carácter institucional y a veces intangible, como es la construcción de *redes* de actores locales, encuentra dificultades para su financiación en América Latina, dada la rigidez con que se definen los criterios sobre las actividades que pueden ser atendidas por los fondos existentes, donde se da prioridad a las inversiones tangibles y de carácter social, relegando las relacionadas con la construcción de entornos territoriales innovadores y competitivos. Hay que insistir en que este tipo de inversiones intangibles son hoy día, sin embargo, tan importantes como lo fueron en el pasado reciente las inversiones en carreteras o en telecomunicaciones.

En ocasiones, las limitaciones provienen de un diseño inadecuado impuesto por instancias externas según un enfoque esencialmente asistencial, pero, otras veces, de la inadecuación de los marcos jurídicos de los propios países, lo cual impide, por ejemplo, la coparticipación de las administraciones públicas territoriales y el sector privado empresarial en la creación de instituciones mixtas de desarrollo económico local. Según se dice en el estudio de caso de Ranquil (Chile), el Comité de Fomento Productivo Comunal está integrado por productores y microempresarios. Esta organización no corresponde a su concepción original como instancia de cooperación público-privada, dadas las dificultades legales existentes en Chile para la participación del sector público como socio en este tipo de agrupaciones, lo cual constituye una limitación importante para dar impulso a

instituciones mixtas, tan frecuentes en las mejores prácticas internacionales de desarrollo económico local.

Finalmente, según se sostiene en un informe del Banco Mundial (1995) sobre Colombia, a pesar de la magnitud de los recursos transferidos, el gobierno nacional no estableció un esquema eficaz de seguimiento y evaluación de la gestión de los gobiernos subnacionales. Como consecuencia de ello, se carece de información básica que permita juzgar los avances y resultados de la política de descentralización y efectuar las reformulaciones requeridas.

Conviene decir igualmente que la planeación estratégica sólo arroja buenos resultados si se emplea con criterios claros, ya que es una herramienta que permite conseguir objetivos y metas precisas si está apoyada por un buen sistema de control, lo que incluye la evaluación del desempeño en función de los objetivos y metas. En este sentido, cualquier esfuerzo de descentralización debe crear mecanismos de evaluación permanentes. Ahora bien, los indicadores de éxito de las iniciativas de desarrollo económico local no son sólo de carácter cuantitativo. Hay que incorporar igualmente, y en forma decidida, los indicadores sobre capital social e institucional requeridos en dichas iniciativas locales de desarrollo. Todo esto nos acerca a la comprensión de las dimensiones técnica, social, institucional, política y cultural que forman parte del desarrollo económico local. El establecimiento de estos indicadores parece plantear a veces complicaciones a los investigadores, dado su carácter cualitativo. Sin embargo, es perfectamente posible medir de algún modo estos fenómenos cualitativos, por ejemplo, por el número de entidades locales de concertación de actores constituidas y consolidadas, el grado de participación en ellas, o las aportaciones de recursos realizadas por los diversos actores locales a tales entidades. El grado de compromiso 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 las iniciativas.

Del mismo modo, otro indicador relevante en la experiencia de desarrollo económico local viene dado por la creación de la institucionalidad que formaliza los acuerdos público-privados existentes, por medio de entidades como las agencias de desarrollo económico local o las incubadoras de empresas. La promoción del desarrollo económico local exige concertar voluntades, animar diálogos, programar agendas públicas e institucionales, establecer redes territoriales, asumir responsabilidades y compartirlas. De este modo, la promoción económica local no depende tan sólo del logro de indicadores de eficiencia económica. Hace falta también una inversión crucial en el capital social e institucional que garantice estos procesos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ábalos, José Antonio (2000), *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).
- Abramo, Laís (1998), "Mercado de trabajo, flexibilización y nuevas formas de regulación", Dirección de Desarrollo y Gestión Local, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramo, Laís y Marcia Leite (1998), "Novas institucionalidades e novas formas de regulação no mundo do trabalho", comunicación presentada al XXII Encuentro anual de la Asociación Nacional de Investigación y Postgrado en Ciencias Sociales (ANPOCS), Caxambu.
- Affonso, Rui de Britto Alvares (2000), *Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil (LC/R.1975)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1996), "Os municípios e os desafios da Federação no Brasil", São Paulo em perspectiva, vol. 10, N° 3, São Paulo, Fundação SEADE.
- (1995), "A Federação no Brasil, impasses e perspectivas", *A Federação em perspectiva*, Rui de Britto Alvares Affonso y Pedro Luiz Barros Silva (comps.), São Paulo, Fundación de Desarrollo Administrativo (FUNDAP).
- Afonso, J.R.R. (1996), "Descentralização fiscal, efeitos macroeconômicos e função de estabilização: o caso (peculiar) do Brasil", *Anais do Seminário sobre Gestão da Despesa Pública*, Brasília.
- Afonso, J.R.R. y J.C.M. Ramundo (1995), *Federação fiscal no Brasil*, Rio de Janeiro.
- Afonso, J.R.R. y otros (1998), *Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil*, Brasília.
- Aghón, Gabriel (1994), "Retos y posibilidades de nuevos recursos para el desarrollo municipal: revisión de algunas experiencias a nivel internacional", *Más recursos para la ciudad: nuevas perspectivas*, Ignacio Irrázaval Llona y Carla Lehmann (comps.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- (1993), "Descentralización fiscal: marco conceptual", serie Política fiscal, N° 44 (LC/L.793), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aghón, Gabriel y Patricia Cortés (1998), "Descentralización y gobiernos municipales en América Latina", *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana (LC/L.1117)*, Ricardo Jordán Fuchs y Daniela Simioni (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aghón, Gabriel y Herbert Edling (1997), *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo (LC/L.1051)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Aghón, Gabriel y Gerold Krause-Junk (1996), *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos* (LC/L.948), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aghón, Gabriel y Leonardo Letelier (1995), "Local urban governments financing: a comparison between countries", Santiago de Chile, Conferencia Internacional de Economía Urbana, Universidad de Chile.
- Agraria Sur (1998a), "Catastro de Instrumentos de apoyo", Documento de Trabajo, Santiago de Chile.
- _____ (1998b), "Diagnóstico de la actividad económica de Ranquil", Documento de Trabajo, Santiago de Chile.
- Alburquerque, Francisco (2000), *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).
- _____ (1999), *Una política de fomento productivo e innovación empresarial en Chile. Informe de Consultoría*, Santiago de Chile, Unidad Regional de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía.
- _____ (1997a), "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural", Cuadernos ILPES, N° 43 (LC/IP/G.98-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1997b), *Metodología para el desarrollo económico local* (LC/IP/G.105), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1997c), *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local* (LC/IP/R.180), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1997d), "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 63 (LC/G.1986-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1995), "Competitividad internacional, estrategia empresarial y papel de las regiones", *Serie ensayos*, N° 28 (LC/IP/G.85), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alburquerque, Francisco, Carlos Antonio de Mattos y Ricardo Jordán (comps.) (1990), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Arocena, J. (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Arroyo, A. y A. De León Arias (1997), *La internacionalización de la economía jalisciense*, Universidad de Guadalajara / Programa sobre México de la Universidad de California (UCLA)/ Juan Pablos Editor.

- Aydalot, P. (1986), "Milieux innovateurs en Europe", Economica, París.
- Banco Mundial (1995), "Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica", Informe, N° 14085-CO, Washington, D.C.
- Banner, G. (1998), Merkmale bürgerorientierter Kommunen im Überblick, Colonia, KGSt.
- Becattini, G. (1997), "Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali", Sviluppo locale, vol. 4, N° 6.
- (1979), "Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sulla unità di indagine dell'economia industriale", Rivista di Economia e Politica Industriale, N° 1.
- Behaghel, K y N. Berezak-Lazarus (1998), "Kreativität im Standortwettbewerb—regionale Innovationsinitiativen", Kreativität als Chance für den Standort Deutschland, H.J. Braczyk, C. Kerst y R. Seltz (comps.), Berlín.
- Benavente, José Miguel y otros (1996), "La transformación del desarrollo industrial de América Latina", Revista de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1943-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Benavides, Maricela (2000), Estudio de caso a nivel local: el Programa Municipal de Desarrollo Empresarial (PROMDE) y la experiencia de la Municipalidad de Ilo, Perú (LC/R.2015), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Benavides, Maricela y Gustavo Manrique (2000), 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).
- Bernales, Osvaldo (2000), 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, en la Región de la Araucanía (LC/R.1945), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Best, M. (1990), The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring, Cambridge, Massachusetts, Polity Press.
- Bianchi, Patricio (1997), La construcción social del mercado, Universidad de Quilmes, Argentina.
- (1996), "Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las Pymes. Aprendiendo de la experiencia europea", Documento de Trabajo, N° 72 (LC/BUE/L.155), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Birnstiel, D. (1995), "Public private partnership in der wirtschaftsförderung", Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, R. Ridinger y M. Steinröx (comps.), Colonia, Editorial Dr. Otto Schmidt.
- Blakely, E.J. (1989), Planning Local Economic Development: Theory and Practice, Londres, Sage.
- Boisier, Sergio (1998), "Post-Scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", Serie Ensayos, N° 45 (LC/IP/G.117), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- _____. (1995), "El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno", Serie Investigación, N° 15 (LC/IP/G.89), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (1993), "Desarrollo regional endógeno en Chile: ¿Utopía o necesidad?", Ambiente y desarrollo, vol. 9, N° 2, Santiago de Chile, junio.
- _____. (1992), El difícil arte de hacer región: las regiones como actores territoriales del Nuevo Orden Internacional; conceptos, problemas y métodos, Cuzco, Perú, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Boisier, Sergio y Verónica Silva (1990), "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual", Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, Francisco Alburquerque, Carlos Antonio de Mattos y Ricardo Jordán (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Boisier, Sergio y otros (1995), "Sociedad civil, actores sociales y desarrollo territorial", Serie de Investigación, N° 14 (LC/IP/G.87), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (1992), "La descentralización: el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad y sustentabilidad", Cuadernos ILPES, N° 36, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Borja, J. y M. Castells (1997), Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH)/Taurus.
- Bryson, M.J. y D.W. Roering (1987), "Applying private-sector strategic planning in the public sector", Journal of the American Planning Association, vol. 53.
- Budäus, D. y G. Grüning (1997), "Public private partnership. Konzeption und probleme eines instruments zur verwaltungsreform aus sicht der public-choice-theorie", Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, D. Budäus y P. Eichhorn (comps.), Baden-Baden, Nomos.
- Cáceres, Luis y Noelia Figueroa (2000), 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).
- Calatrava, J. (1992), "El turismo rural como recurso endógeno en el desarrollo local", Desarrollo rural. Ejemplos europeos, C. del Canto (comp.), Madrid, IRYDA, Ministerio de Agricultura y Pesca.
- Cappelin, R. (1990), "Networks nelle città e networks tra città", Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche, F. Curti y L. Diappi (comps.), Milán, Franco Angeli.
- Casalet, Mónica (2000), 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).

- Castillo, J. del (1994), "Manual de desarrollo local", Estudios de economía, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Centro Industrial do Ceará (1999), Cenários de uma política contemporânea, Fortaleza, Edições Fundação Demócrito Rocha.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago de Chile.
- _____ (1998), El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos (LC/G.1997), Santiago de Chile.
- Chávez, J.C. (1999), "Sistematización de experiencias existentes y actividades en ejecución sobre el tema de Municipio Productivo", Proyecto PADER-COSUDE.
- Chisholm, M. (1990), Regions in Recession & Resurgence, Londres, Unwin Hyman.
- Chihuahua Siglo XXI A.C. (1996), Desarrollo económico del Estado de Chihuahua, Chihuahua, México.
- CODELCO (Corporación Nacional del Cobre de Chile) (1999), Estudio aporte socio económico Codelco—Chile División El Teniente a la Sexta Región, Gemines Consultores S.A.
- Coelho, Franklin Dias (2000a), 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).
- _____ (2000b), 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).
- _____ (1996), "Reestruturação econômica, políticas públicas e as novas estratégias de desenvolvimento local", Desenvolvimento local: geração de emprego e renda, São Paulo, Pólis.
- _____ (1993), "Reforma do Estado e descentralização: os caminhos de publicização dos serviços urbanos", O papel do público e do privado na construção da cidade, Prefeitura de Porto Alegre.
- Coffey, William J. y Mario Polese (1985), "Local development: conceptual basis and policy implications", Regional Studies, N° 19.
- Coraggio, José Luis (1998), "Las dos corrientes de descentralización en América Latina", curso taller internacional "Desarrollo Económico Local, Descentralización y Gestión Municipal", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Costamagna, Pablo (2000), 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).
- Costamagna, Pablo y Fabio Boscherini (1998), "Desarrollo local y rol de las instituciones: algunas reflexiones sobre el caso Rafaela", Documento de Trabajo.

- Cuervo, L.M. y otros (1997), *Iniciativas locales de desarrollo económico. Informe final de consultoría*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Damkowski, W y C. Precht (comps.) (1998), *Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis*, Stuttgart, Kohlhammer.
- D'Annunzio, María Claudia (2000), *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).
- D'Annunzio, María Claudia y M. Pogorzelski (1994), "Configuración productiva de la Industria Metalmeccánica de Tandil", *Informe de coyuntura*, N° 36, La Plata, Argentina, Centro de Estudios Bonaerense.
- De Melo, M. y otros (1994), *Elites empresariais, processos de modernização e políticas públicas: o caso do Ceará*, Instituto de Estudos da Cidadania.
- Do Amaral Filho, J. (2000), "Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: el caso del Estado de Ceará, Brasil", *Proyecto CEPAL/GTZ sobre Desarrollo Económico Local y Descentralización*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1999), "Plano de Desenvolvimento Sustentável no Ceará", *Planejando o desenvolvimento sustentável (a experiência recente do Nordeste do Brasil)*, C. Miranda y otros (comps.), Brasília, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- _____ (1994), "Economia cearense: evolução recente, crescimento endógeno e perspectivas de desenvolvimento sustentável", *Projeto Áridas- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)*, Fortaleza.
- Durán, D. y otros (1996), *Visión ambiental del territorio en el desarrollo local. Un estudio de las comunas de la Cordillera de la Costa en la VI Región de Chile* (LC/IP/L.127), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Equipo Técnico de la Municipalidad de Villa El Salvador (1989), "Villa El Salvador y su proyecto popular de desarrollo integral: propuesta para el debate", Lima, Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED)/ Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
- Esser, Klaus y otros (1996), "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, agosto.
- Falabella, Gonzalo (2000), *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).
- _____ (1997), *Institucionalidad para el desarrollo productivo. El vacío de las economías regionales (eco-regiones). El caso de Aconcagua* (LC/IP/L.139), Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Fundación SERCAL.

- Fernández Saavedra, Gustavo (1995), *Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Bolivia* (LC/IP/L.107), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferraro, C. (1998), "Ambiente, entorno institucional y desarrollo. La articulación y las interacciones entre instituciones de soporte técnico al desarrollo empresarial. El caso de Rafaela y su región", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Ferraro, C. y Pablo Costamagna (2000), "Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- FICITEC (Fundación para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica) (1997), *Plan de Desarrollo*, Pensilvania, Centro de Desarrollo Productivo de la Madera.
- Fiszbein, Ariel (1997), "The emergence of local capacity: lessons from Colombia", *World Development*, vol. 25, N° 7, julio.
- Franco, C. (1993), "La experiencia de Villa El Salvador: del Arenal a logros fundamentales a través de un modelo social de avanzada", *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Bernardo Kliksberg (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Friedmann, J. y C. Weaver (1979), *Territory and Function*, Londres.
- García Núñez, G. (1989), *La pequeña producción de Villa El Salvador*, Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Gatto, Francisco y Gabriel Yoguel (1993), "Las PYMEs argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica", *El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación*, Bernardo Kosacoff (comp.), Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Gatto, Francisco y otros (2000), "Análisis de la experiencia del Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense. Principales conclusiones de su estrategia y acciones de apoyo empresarial", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- González R. (1998), "Hacia una noción de Desarrollo Local Integrado", *Revista Academia*, Santiago de Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- GREMI (1990), "Nouvelles formes d'organisation industrielle: reseaux d'innovation et milieux locaux", *Proceedings of the International Conference*, Neuchâtel.
- Hakansson, H. y J. Johanson (1993), "The network as a governance structure. Interfirm cooperation beyond markets and hierarchies", *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*, G. Grabher (comp.), Londres, Routledge.
- Haldenwang, Christian von (2000), *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).
- Hermida, R. (1998), *Evolución y perspectivas de la Región Central*, Bolsa de Comercio de Córdoba.
- Hilhorst, Jos G.M. (1998), "Industrialization and local / regional development revisited", *Development and Change*, tomo 29, Cuaderno, N° 1.

- Hurtienne, T y D. Messner (1996), "Neue konzepte internationaler wettbewerbsfähigkeit in industrie- und entwicklungsländern", *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*, K. Eßer y otros (comp.), Colonia, Weltforum Verlag (Schriftenreihe des DIE, tomo 112).
- IPLANCE (Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará) (1998), *Balanço e perspectiva da descentralização: o caso do Ceará*, Fortaleza, Secretaria Nacional de Planificación (SEPLAN).
- ITESM (Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey) (1993), *Proyecto Chihuahua siglo XXI. Reporte final*, tomo I, Chihuahua, Centro de Estudios Estratégicos.
- Justiniano, J.G. (1998), *Municipio productivo: promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal*, La Paz, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y PADER-COSUDE.
- Kosacoff, Bernardo (1993), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Leite, Marcia de Paula (2000), *Desenvolvimento econômico local e descentralização na América Latina: A experiencia da Camara regional do Grande ABC no Brasil* (LC/R.1980), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lompe, K. (comp.) (1998), *Verbundspezifische Projekte im Rahmen regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Dokumentation eines Workshops am 12.11.1998*, Braunschweig, *Informes de Investigación del ISW*, N° 26, Braunschweig, Universidad Técnica de Braunschweig.
- Lompe, K. y otros (1996), *Zur Diskussion abnehmender Handlungsfähigkeit des Zentralstaates und der Rolle neuer dezentraler Verhandlungssysteme*, Braunschweig, Universidad Técnica de Braunschweig.
- Londoño, Carlos A. (2000), *La gestión del desarrollo en Antioquia, Colombia* (LC/R.2018), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maillat, D. (1996a), "Regional productive systems and innovative milieu", *Redes de Empresas y desarrollo local. Programa de Empleo y desarrollo Económico Locales (LEED)*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1999.
- ____ (1996b), "Du district industriel au milieu innovateur: contribution à une analyse des organisations productives territorialisées", *Working papers IRER*, Universidad de Neuchâtel.
- ____ (1995), "Desarrollo territorial, milieu y política regional", *Desarrollo económico local en Europa*, Antonio Vázquez Barquero y G. Garofoli (comps.), Madrid.
- Maldonado, Alberto (2000a), *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).
- ____ (2000b), *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).

- Marianacci, Guillermo (2000), *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).
- Marshall, A. (1980), *Principios de economía*, Madrid.
- Messner, D. (1996), "Dimensión espacial de la competitividad internacional", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, N° 8, México, D.F.
- _____(1994), "Fallstricke und grenzen der netzwerksteuerung", *Cuaderno*, N° 97, PROKLA.
- Messner, D. (comp.) (1998), *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*, Bonn, Dietz.
- Meyer-Stamer, J. (1997), *Systemische Wettbewerbsfähigkeit und Standort- und Industriepolitik: Ansatzpunkte für die Technische Zusammenarbeit mit Brasilien*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo (DIE).
- Mifflin, I. (1995), "Experiencias y lecciones del parque industrial de Villa El Salvador", *Participación ciudadana y gestión local*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Monitor Company (1994), *Estudio regional de competitividad*, Bucaramanga.
- Montero, C. y P. Morris (1999), *Estudio sobre el Sistema de Innovación Regional*, Programa de Innovación Tecnológica, Región de O'Higgins, Chile, Ministerio de Economía.
- Municipio de Rancagua (1997), *Programa Rancagua Emprende: misión, objetivos y estrategias*, Chile.
- Muñoz Villalobos, Carlos (2000), *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).
- Naschold, F. (1996), *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Berlín, Nueva York, de Gruyter.
- Naschold, F., M. Oppen y A. Wegener (1998), *Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive*, Berlín, Edition Sigma.
- Ocampo, José Antonio y otros (1994), "La consolidación del capitalismo moderno 1945-1986", *Historia económica de Colombia*, José Antonio Ocampo (comp.), Bogotá, D.C., Tercer Mundo Editores.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1999), *Redes de Empresas y desarrollo local. Programa de Empleo y desarrollo Económico Locales (LEED)*, París.
- _____(1997), *Managing Across Levels of Government*, París.
- _____(1996), *The Knowledge-Based Economy*, París.
- _____(1993), *Background document for the Conference on Local Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform. Cooperative Action Programme on Local Initiatives for Employment Creation*, París.

- OMT (Organización Mundial de Turismo) (1999), Turismo sostenible y gestión municipal: agenda para planificadores locales, Madrid, Edición para América Latina y el Caribe.
- Ottati, G. (1994), "Trust, interlinking transactions and credit in the industrial districts", Cambridge Journal of Economics, N° 18.
- Pereira De Melo, M.C. (1994), Tecnologia e aparelho produtivo no Ceará, Relatório do Projeto Áridas, Fortaleza, Ceará.
- Peres, Wilson (1997), "El resurgimiento de las políticas de competitividad industrial", Políticas de competitividad industrial: América Latina y el Caribe en los años noventa, Wilson Peres (coord.), México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Perotti, O. (1999), "Asociaciones público-privadas en el desarrollo local: el caso de Rafaela", Seminario "Forjando un sector de servicios de desarrollo empresarial moderno y eficaz en América Latina y El Caribe", Rio de Janeiro, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Piore, M.J. y C.F. Sabel (1984), The Second Industrial Divide, Nueva York.
- Porter, M. (1999), Ser competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones, Bilbao, Ediciones Deusto.
- _____(1991), La ventaja competitiva de las naciones, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Porter, M y R. Wayland (1995), "Global competition and the localization of competitive advantage", Integral Strategy: Concept and Dynamics, Greenwich, P. Shrivastava (comp.), Londres, JAI Press.
- Portosol Instituição Comunitária de Crédito (1996), O grande desafio de financiar os pequenos, Porto Alegre.
- Portugal, R. (2000), Proyecto Piloto de Ecoturismo en el Parque Nacional Amboro, Bolivia.
- Precedo Ledo, A. y Antonio Vázquez Barquero (s/f), "Desarrollo local y comarcalización", Serie Monografías, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- Proyecto PADER (1999), Manual de Municipio Productivo y Promoción Económica, Municipio Productivo. Promoción Económica Rural, aprendiendo de la realidad municipal, La Paz.
- Ruiz Durán, Clemente (2000a), 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).
- _____(2000b), 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).
- _____(1999), Dinámica regional y competitividad industrial, México, D.F., Editorial Jus.
- _____(1997), "Lo territorial como estrategia de cambio", Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI, E. Dussel y otros (comps.), México, D.F., Editorial Jus.

- Salinas, Jorge (2000a), Desarrollo turístico en el Municipio de Buena Vista, Santa Cruz, Bolivia: desafíos y opciones para impulsar un proyecto de desarrollo local (LC/R.2036), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2000b), Concertación de actores territoriales para el impulso del desarrollo productivo de la Provincia de El Loa, Región de Antofagasta, Chile (LC/R.1988), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sengenberger, W y F. Pyke (1992), "Industrial districts and local economic regeneration: research and policy issues", *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, F. Pyke y W. Sengenberger (comps.), Genf, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Silva, Verónica (1993), "Cooperación interempresarial: desafío a las políticas regionales", Serie Ensayos, N° 18 (LC/IP/L.87), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stallings, Barbara (comp.) (1995), *Global Change, Regional Responses. The New International Context of Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph (1998), *Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stöhr, Walter (1990), *Global Challenge and Local Reponse*, Londres, Mansell.
- (1985), "Selective self reliance and endogenous regional development", *Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa*, Studienverlag Dr. N. Brockmeyer, Bochum, Ed. Nohlen & Schultze.
- (1981), "Development from below: The bottom-up and periphery inward development paradigm", *Development from Above or Below?, The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Walter Stöhr y D.R. Fraser Taylor (comps.), Nueva York, John Wiley.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Corporación Tiempo 2000 (1996), "Perspectivas de desarrollo regional: Algunas lecciones desde la operación de instrumentos de fomento", *Proyecto Evaluación histórica de la regionalización en Chile*.
- Sunkel, Osvaldo (1996), *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Universidad de Guadalajara (1999), *Jalisco a Futuro. Construyendo el porvenir 1999-2025*, México, D.F.
- Urani, A. y M. Cortés (2000), *Desenvolvimento local e geração de trabalho e renda no Grande ABC: uma agenda para a alvorada do terceiro milênio*. Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC e Banco Interamericano de Desenvolvimento, Santo André.

- Valenzuela, Darío (1999), "Experiencia de concertación en Rancagua", Las Corporaciones de Desarrollo en Chile (LC/IP/L.159), María Angélica Pacheco y Verónica Llanos (comps.), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (1997), "Los municipios y la promoción económica", documento presentado en el Seminario-Taller sobre Desarrollo y Gestión Local, Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valenzuela, E. (1996), Rancagua: la fecundidad de un gobierno municipal, Fundación Friedrich Ebert.
- Vargas, César y Roberto Prieto (2000), 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).
- Vázquez Barquero, Antonio (2000a), 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).
- ____ (2000b), 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).
- ____ (1999), Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno, Madrid.
- ____ (1997), "Gran empresa y desarrollo endógeno", Revista latinoamericana de estudios urbano regionales, N° 70.
- ____ (1993), Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo, Madrid, Ediciones Pirámide.
- ____ (1988), Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Madrid.
- Vázquez Barquero, Antonio y G. Garofoli (comps.) (1995), Desarrollo económico local en Europa, Madrid.
- Vázquez Barquero, Antonio, G. Garofoli y J.P. Gilly (comps.) (1997), Gran empresa y desarrollo económico, Madrid.
- Velázquez, G., D. Lan y G. Nogar (1998), Tandil a fin del milenio. Una perspectiva geográfica, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Geográficas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA).
- Wario Hernández, E. (1999), Gestión del desarrollo regional y gobiernos locales, Secretaría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de Jalisco.
- Woo Gómez, G. (1999), "Planeación y desarrollo, algunos aprendizajes de la planeación regional en Jalisco", documento presentado en el Seminario sobre Gobiernos locales, el futuro político de México.
- ____ (1997), Marco teórico al programa de regionalización en Jalisco y la formulación de planes regionales, Secretaría de Promoción Económica, Gobierno del Estado de Jalisco.

-
- Yoguel, G. (1998), "Desarrollo del proceso de aprendizaje de las firmas: los espacios locales y las tramas productivas", documento presentado al seminario "Sistemas Locales de Innovación", Río de Janeiro.
- Zapata, A. (1996), *Sociedad y poder local: la comunidad de Villa El Salvador 1971-1996*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
- Zubieta, Javier (2000), *Elementos para el desarrollo del municipio de Irupana: la experiencia de la Corporación Agrícola Campesina y el proceso participativo de elaboración del POA (LC/R.2037)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).