

DESARROLLO ECONOMICO LOCAL: DEFINICIÓN, ALCANCES Y PERSPECTIVAS EN AMERICA LATINA

Alberto Enríquez Villacorta

Introducción:

En el año 2001 realizamos una Conferencia Electrónica a nivel continental sobre Desarrollo Local, en la que concurrimos 200 participantes de todos los países latinoamericanos y que arrojó una compleja y rica Agenda para América Latina, que contempla como principales, los puntos siguientes:

1. Relación necesaria entre local y global.
2. Necesidad de una definición de espacio concreto, para poder llevar adelante las propuestas de desarrollo local en el sentido de "desarrollo sustentable". Cuál es el espacio mínimo para el desarrollo local?
3. Desarrollo económico local y la multidimensionalidad del mismo. El desarrollo económico local es necesario, pero insuficiente. Hay otras dimensiones tan importantes como la económica, que no pueden faltar: social, ambiental, política, cultural.
4. Desarrollo local y competitividad del municipio. De qué competitividad se habla?
5. Participación ciudadana como factor fundamental y condición de posibilidad del desarrollo local.
6. Concertación y alianzas de los actores del desarrollo local, como condición del mismo. Cuáles son los actores indispensables para el desarrollo local, sin los cuales éste no puede darse?
7. Planeación estratégica del desarrollo local. Qué tipo de planeación? Quién es el sujeto de la misma?
8. Desarrollo Local, desarrollo nacional y superación de los desequilibrios territoriales.
9. Desarrollo Local y descentralización del Estado.

Dos puntos de dicha agenda (3 y 4) se relacionan directamente con el desarrollo económico local. El primero (3) señala la importancia del mismo ubicándolo dentro de una concepción multidimensional, es decir, la dimensión económica es estratégica y vertebral, pero no es suficiente. Para producir desarrollo local debe combinarse y entrelazarse con otras dimensiones como la social, ambiental, política y cultural. El segundo levanta el tema de la competitividad. Cuál es la relación entre desarrollo económico local y construcción de condiciones competitivas.

A partir de lo anterior, se ha considerado importante convocar a una segunda conferencia electrónica, justamente sobre el tema de DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.

Lo que se pretende es intercambiar desde las diversas experiencias, debates, municipios y países en torno al desarrollo económico local. En primer lugar su concepto. Es importantísimo situar de qué estamos hablando cuando decimos desarrollo económico local y tratar de avanzar hacia una delimitación conceptual común. En segundo lugar, cuáles son los principales puntos, aspectos o temas de debate dentro del desarrollo económico local. Y en tercer lugar dónde están y en qué consisten las experiencias concretas en marcha sobre desarrollo económico local.

Partiendo de los puntos recogidos en la Agenda de la Conferencia electrónica anterior y de los propósitos señalados, queremos con este documento inicial únicamente aportar algunos insumos y cuestionamientos que, agrupados en 8 puntos, nos permitan abrir el intercambio. Queremos subrayar que algunas de las afirmaciones que se exponen las hemos recogido del debate en Centro América y aún no están debidamente sustentadas, constituyendo más bien desafíos para la investigación y la reflexión que conclusiones comprobadas.

II. Algunas Aproximaciones al Desarrollo Económico Local

2.1. El desarrollo económico local es una realidad importante en América Latina, que hace referencia a procesos en marcha y cuestiona los enfoques y políticas asistencialistas.

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

exige replantearse seriamente los ineficientes e insuficientes enfoques asistencialistas”¹.

2.2. Globalización, crecimiento económico y desarrollo económico local

Los retos actuales del cambio estructural, en el contexto de la creciente globalización económica, son enormes y demandan de los países latinoamericanos respuestas adecuadas, que requieren acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con políticas específicas de desarrollo productivo y empresarial de ámbito territorial. Por ello, las iniciativas de desarrollo económico local constituyen, como han señalado algunos autores, “formas de ajuste flexible al cambio estructural, el cual no puede reducirse únicamente al logro de los equilibrios macroeconómicos y la identificación de algunos nichos de mercado internacional, por muy importantes que sean”².

Para muchos autores, analistas y gobiernos, la lógica general de funcionamiento de los grandes grupos de empresas transnacionales, determina y explica la totalidad de nuestras sociedades y economías. Esto es un grave error. No debemos confundir la hegemonía de las fracciones globalizadas del capital, con el funcionamiento del mundo real, que va más allá y es mucho más heterogéneo.

En ese marco, surge, precisamente, la necesidad de adoptar una estrategia de desarrollo que incluya tal complejidad en el proceso de acumulación de capital y que impulse innovaciones tecnológicas y empresariales en los ámbitos local, microrregional y regional.

Se trata de levantar, frente al tipo de crecimiento polarizado, jerarquizado y concentrador, el compromiso con un desarrollo más equilibrado territorialmente, donde se impulse la descentralización y la potenciación de las comunidades locales y regionales. Y de contrarrestar el control ejercido por parte de las clases dominantes en el sistema funcional de la economía, con el control democrático ejercido por las comunidades -o sociedad civil- locales y regionales.

Lo anterior implica que las políticas públicas, no deben reducirse a actuaciones meramente compensatorias o asistenciales en áreas atrasadas, o de mejorar la "focalización" de los grupos más desfavorecidos para asegurar que las políticas redistributivas les lleguen. Deben ir más allá y promover iniciativas de desarrollo local endógeno y de generación de empleo productivo para encarar pobreza y marginación de forma más sostenida y consistente.

¹ ALBURQUERQUE, Francisco: “Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, España. 1999.

² Alburquerque. Op. Cit. Pág.

Para lograr lo anterior, se debe tener presente también que a nivel local es muy común encontrar una insuficiente articulación productiva, que debe ser encarada de forma más eficiente. Para ello hay que contextualizar las diferentes situaciones y problemas tecnológicos y las necesidades de capacitación de recursos humanos, de manera que se tomen acciones para dotar a los diferentes entornos territoriales de elementos capaces de promover las innovaciones necesarias. Para ello se requieren adaptaciones sociales, culturales e institucionales, de forma que, en su conjunto, faciliten la construcción social de dicha atmósfera local de creatividad y emprendimiento.

2.3. Una práctica con insuficiencias teóricas

Lo anterior contrasta con la falta de un pensamiento que oriente y acompañe las experiencias y procesos de desarrollo económico local. Como señala Joao Guimaraes, el desarrollo económico local, es una práctica sin mucha teoría aún, que se ha venido abriendo paso como una respuesta ante las crisis económicas en que se han visto envueltos la mayoría de los países en vías de desarrollo o no desarrollados. Alrededor del mundo hay muchas localidades que se encuentran desarrollando esfuerzos en el terreno económico, en función de salir adelante como territorios: con su gente, con sus espacios físicos, con sus instituciones, con su identidad.³

Con todo, diferentes analistas y expertos coinciden en definir el desarrollo económico local como uno de los componentes fundamentales del desarrollo local y sitúan su objetivo principal en la “generación de mayor bienestar a la población del municipio por medio de la dinamización de la economía local”⁴. En esa línea, “cualquier acción que se realice debe procurar y fortalecer la estructura productiva o económica existente en un territorio, así como también otros ámbitos importantes en este momento donde reina la globalización, tales como la educación, las comunicaciones y la capacidad de innovar, por mencionar algunas”⁵.

³ Tal es el caso del Municipio de Rafaela en Argentina; Huechuraba y Santiago en la república de Chile; el Parque industrial en el Distrito Villa de El Salvador, en el Perú; en el caso latinoamericano, o la política de Desarrollo Local en la Ciudad de Urbánia situada en la Provincia de Pesaro en la Región de las Marcas, República de Italia, que ha servido de modelo a imitar en toda Europa.

⁴ Grajeda, Flora y López, Oscar: El desarrollo Económico Local. FUNDE. Trabajo Inédito. El Salvador. 2002.

⁵ Idem.

2.4. Naturaleza del desarrollo Económico Local

De acuerdo a lo anterior, el desarrollo económico local:

- Debe ser parte fundamental de todo plan de desarrollo integral de la localidad.
- Se refiere a procesos de acumulación de capital en ciudades, municipios o regiones concretas.
- Promover la generación de riqueza, la expansión democrática de la misma y la promoción de empleo y combatir la pobreza de sus pobladores
- Algunos factores que permitirán avanzar en esa dirección son:

Orientar su gestión no solo a políticas sociales, sino también a intervenir en las economías locales, es decir, promover la generación de más puestos de trabajo e incentivar la producción local

La disponibilidad de mano de obra suficientemente cualificada para las tareas que se realizan,

Capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva de la localidad

Una cultura atenta a las innovaciones y al cambio, para favorecer el desarrollo y la acumulación de capital en los sistemas productivos locales.⁶

- No sólo se apoya en la capacidad de adquirir tecnología, sino que depende también 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 de desarrollo.

⁶ Vázquez Barquero, Antonio; "Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual", Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo Económico Local y Descentralización, División de Desarrollo Económico Santiago de Chile, 4 de febrero de 2000.

2.5. Agentes y actores del desarrollo económico local

Una vez delineadas las dimensiones o implicaciones del desarrollo económico local, es oportuno reflexionar sobre quiénes son o están llamados a ser los agentes o actores locales que deben impulsarlo.

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

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

La breve descripción anterior enfatiza que el desarrollo económico local no puede ser alcanzado con la participación exclusiva de un solo sector, institución o gremio, sino, por el contrario, se requiere de la participación de diversos actores territoriales, quienes deben asumir un rol de transformadores de su propia realidad en el ámbito económico, para *“asegurar mayor eficiencia, eficacia y flexibilidad de funcionamiento, incorporando nuevas formas de organización alejadas del burocratismo y cercanas al territorio”*⁷.

⁷ Alburquerque, Francisco; CLAEH, “Desarrollo Local en la Globalización: Cambio Estructural, Desarrollo Económico Local y Reforma de la Gestión Pública”, Pág. 41

2.6. El papel de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo económico local

Existen ciertas condiciones que hacen que los gobiernos locales sean los actores que deberían liderar y promover el DEL:

- *Son el eslabón de gobierno en el ámbito local.* En sentido amplio, gobierno equivale a gestión político-administrativa de la localidad. Es un cargo de elección popular y representa a la población del municipio.
- }
- *Le corresponde mantener el vínculo entre Gobierno Central y municipio;* en consecuencia es el canal por excelencia para la gestión y desarrollo de proyectos realizados con intermediación de instancias nacionales.

- *Es el referente elegible más obvio para la descentralización del Estado.*

Es necesario señalar que hasta este momento, nivel latinoamericano, son pocos los municipios en donde los gobiernos locales han desarrollado transformaciones fundamentales vinculadas al ámbito económico.

Hacer lo anterior implica asumir una visión estratégica compartida con otros actores locales para el municipio y consecuentemente la disposición y el convencimiento de que este nuevo rol es necesario para responder a las nuevas demandas que surgirán como producto del empuje que se le dará a las dinámicas económicas. No hay que perder de vista que no hay estrategia de promoción del desarrollo económico local exitosa sin la transformación adecuada y oportuna del gobierno municipal y la implementación de instrumentos de modernización de su estructura.

El nuevo rol que los gobiernos locales tienen que asumir en función de las dinámicas económicas los obliga a comprender mejor el fenómeno de la globalización y la interdependencia que existe a nivel global; así como también el nuevo marco de acción que deben enfrentar a partir de los procesos de reforma del Estado. El no hacerlo, generará una visión cerrada y poco flexible sobre los procesos económicos locales e implicará un manejo que no permitirá el aprovechamiento de las oportunidades y enfrentar de mejor manera las amenazas que se les presenten.

Finalmente, queremos señalar con Grajeda y López, algunas acciones estratégicas que la municipalidad debe desarrollar retomando su papel de promotor del desarrollo económico local⁸:

- Apoyar las capacidades instaladas en los sistemas productivos locales, los cuales deben ser tratados reconociendo su diversidad y potencialidades.

⁸ Grajeda, Flora y López, Oscar. Op. Cit.

- ❑ Dar tratamiento diferenciado a lo urbano y rural sin desconocer su articulación y conexión.
- ❑ Encarar el desafío e intervenir inmediatamente sobre las manifestaciones evidentes de pobreza y los bajos niveles de ingresos.
- ❑ Elaborar una nueva visión del territorio dejando atrás la imagen administrativa y de fronteras jurisdiccionales del municipio, para adentrarse a la comprensión de las dinámicas que emergen o cruzan el ámbito municipal y que pueden sostener la construcción de esfuerzos como la mancomunidad de municipios.
- ❑ Promover el desarrollo productivo del municipio sobre la base de una visión sostenible del sistema económico que promociona.
- ❑ Perfeccionar su aparato administrativo, realizar acciones asentadas en la negociación y concertación entre los actores del territorio para aprovechar las capacidades instaladas localmente.
- ❑ Prestar permanente atención a la coherencia entre las acciones de crecimiento económico, conservación y explotación de los recursos y el medio ambiente, participación social y gobernabilidad política.
- ❑ Institucionalizar las iniciativas de desarrollo económico local

2.6. Algunas acciones básicas para promover el DEL

Como todo proceso, el desarrollo económico requiere de ciertas acciones básicas para impulsarlo:

- Generar un proceso de concertación, lo más amplio posible, que debería estar liderado por el Gobierno Local.
- Conocimiento pleno de las condiciones locales (fortalezas y debilidades) y externas (amenazas y oportunidades) que inciden en el territorio.
- Reconocimiento de la existencia de desequilibrios al interior del territorio, no solo en consideración a factores naturales o físicos, sino también a los de carácter cualitativo en los factores de producción y particularmente en lo relativo a la formación del recurso humano.
- Planificación concertada y participativa de las estrategias, políticas y acciones orientadas al desarrollo económico local, que se realizarán en la localidad.

- Sensibilización, disposición y compromiso de los principales actores del territorio, sobre la importancia de iniciar el proceso .

Como ya ha sido planteado, “el desarrollo económico de una localidad no es una tarea que un solo actor en un territorio pueda desarrollar en forma aislada de los demás actores; lo que si es cierto es que alguno tiene que facilitar las condiciones para que se inicien y desarrollen los procesos; alguien que lidere y de alguna manera coordine las acciones iniciales; es decir alguien que tome la iniciativa. En esa dirección, los primeros elegibles, en países no federados, son los gobiernos locales”⁹.

2.8. Desafíos a enfrentar por los territorios en el impulso del DEL

Muchas de los territorios al interior de países como los nuestros, se encuentran en una situación precaria en términos de la existencia de condiciones básicas que posibiliten el impulso de procesos de desarrollo económico local; por consiguiente, las localidades enfrentan un conjunto de retos o desafíos a superar. Punteamos algunos de ellos a continuación:

- ❑ Construir entornos innovadores territoriales, mediante una política combinada de fortalecimiento de las Administraciones Locales (regiones, provincias y municipios) y el fomento de microempresas y pequeñas y medianas empresas
- ❑ Crear una cultura de aprendizaje dinámico, que permita a los actores locales modificar sus comportamientos según los cambios en el contexto externo, tratando de buscar soluciones apropiadas a las nuevas situaciones.
- ❑ *Mejorar la calidad del recurso humano:* no solo en cuanto al nivel de formación, sino también incluye la actitud, la disposición, la mentalidad frente a las tareas del desarrollo.
- ❑ Contar con la infraestructura básica necesaria: servicios considerados esenciales para el desarrollo de una economía moderna: comunicaciones (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, tecnologías), abastecimiento de agua, saneamiento, suministro energético, puestos de salud, centros de formación profesional y tecnológica etc.
- ❑ Establecer modos de coordinación institucional más o menos formalizados, así como recursos de cooperación y de intercambios entre empresas locales, combinando a la vez relaciones de asociatividad y de mercado.
- ❑ Generar una actitud social favorable ante la innovación tecnológica, así como capacidades específicas para la misma, dentro de una cultura local de desarrollo capaz de producir sinergias locales y aprovechar impulsos externos favorables.

⁹ Grajeda, Flora y López, Oscar. Op. Cit.

- Conectarse con el mundo. No basta la producción para el autoconsumo, es preciso generar ganancias que permitan la acumulación. Para lograr lo anterior no basta con mejorar la infraestructura de apoyo a la economía local o cualificar los recursos humanos; es necesario también garantizar la asesoría técnica en términos de gerencia, productividad y competitividad de las empresas; además es urgente propiciar el desarrollo de una capacidad institucional local que realice una efectiva promoción de la producción local y promueva las exportaciones. Se trata de aprovechar todas las ventajas que existen con el objetivo de “conectar la localidad municipio o región en todos los planos (no solo el comercial), con otras regiones del mundo que presenten políticas de desarrollo exitosas, así como también crear una red que permita la transferencia en un doble sentido de conocimientos y tecnologías”¹⁰.
- Asegurar una dotación de factores de producción intangibles, tales como el "saber-hacer", la existencia de centros de investigación y desarrollo próximos a los núcleos empresariales decisivos, la cultura técnica, etc., los cuales constituyen la base de las ventajas competitivas dinámicas y de la generación de externalidades positivas y de efectos de proximidad favorables a la innovación productiva y empresarial.
- Impulsar el desarrollo empresarial. Esto requiere, entre otras cosas: un diagnóstico de las características del territorio; servicios de información especializada, relacionada con indicadores y potencialidades económicas de la localidad; un conjunto de regulaciones e incentivos; mano de obra calificada según las especialidades que requiera la actividad económica del territorio; todo lo anterior con el objetivo de que se facilite y motive la decisión de invertir en el territorio y ampliar la base económica local. Habría que trabajar en el establecimiento de un Programa de Promoción Económica Local, que incluya incubadoras de empresas.
- Centrar la atención principal en las PYMES y microempresas, así como en la creación de nuevas empresas innovadoras, evitando de este modo el sesgo habitual hacia la gran empresa. Ello no quiere decir que no deban ser objeto de interés para el desarrollo económico local las grandes empresas y los eslabonamientos productivos generados en el territorio a partir de ellas. Lo que se quiere destacar es la importancia principal hacia las microempresas y empresas de pequeña y mediana dimensión, que constituyen la parte mayoritaria y más vulnerable del tejido empresarial, y de las que depende, generalmente, la mayor difusión del crecimiento y el empleo en los diferentes territorios de un país.

¹⁰ Costamagna Pablo S., Centro Latinoamericano de Economía Humana, (CLAEH) Programa de Desarrollo Local “Desarrollo local en la Globalización”, Pág. 222

- Avanzar hacia un mercado de trabajo local flexible, transparente y dinámico, capaz de proporcionar señales claras y rápidas para asegurar permanentemente el suministro de información para la cualificación de los recursos humanos y el diseño de itinerarios personales para el empleo; y una mano de obra móvil, especializada y polivalente, abierta a la innovación, a la cultura técnica y al espíritu de empresa.
- Comprometerse y actuar bajo un solo objetivo. Para poder impulsar un proceso como el que se ha venido delimitando, es preciso que la mayoría de los actores presentes y activos en un territorio tomen la decisión de orientar todas sus acciones hacia el desarrollo económico local. Esto supondrá posteriormente la movilización de los actores territoriales a fin de construir los sistemas de información del tejido empresarial pertinentes en cada territorio; mejorar la base empresarial innovadora; la calidad y orientación de la infraestructura básica; el acceso a líneas de financiamiento; en suma: crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local¹¹.
- Incidir en los procesos de descentralización del Estado. La descentralización del Estado puede ser un elemento dinamizador de los procesos de desarrollo económico local; siempre y cuando fortalezca la autonomía municipal y por lo tanto, el papel de los gobiernos locales en impulsar dichos procesos.
- Disponer de un adecuado sistema de información para el desarrollo y el empleo, elaborado desde el propio ámbito territorial, como resultado de la cooperación entre los diferentes actores locales. Este es un componente decisivo para sustentar cualquier estrategia de desarrollo económico, dado que permite el conocimiento concreto de las capacidades, potencialidades, dificultades y condicionantes del mismo.
- Crear una adecuada institucionalidad para el desarrollo económico local. Esto no se refiere únicamente a organizaciones, sino que incluye el establecimiento de normatividad, políticas, reglas de juego y patrones de conducta entre los actores territoriales. Con ello, vuelve a destacarse el componente de concertación estratégica entre los mismos, así como la importancia de los elementos socioculturales en favor de la creatividad y la innovación productivas.

¹¹ Albuquerque, F. "Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública". En Desarrollo local en la globalización. CLAEH, Pág. 45