

# Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina

Juan Luis Llorens  
Francisco Alburquerque  
Jaime del Castillo

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Washington, D. C.

**Serie de informes de buenas prácticas del  
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Biblioteca Felipe Herrera**

Llorens-Urrutia, Juan Luis.

Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina / Juan Luis Llorens, Francisco Albuquerque, Jaime del Castillo.

p.cm. (Sustainable Development Department Best practices series ; MSM-114)

Includes bibliographical references.

1. Economic development projects--Latin America--Case studies. 2. Inter-American Development Bank. I. Albuquerque Lloréns, Francisco. II. Castillo, Jaime del. III. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Micro, Small and Medium Enterprise Division. IV. Title. V. Series.

338.9 L883

Juan Luis Llorens es Socio Director de LKS Consultores; Francisco Albuquerque es Investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Madrid, España, y Jaime del Castillo es Profesor de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco (Euskal Herriko Unibertsitatea). Los autores expresan su agradecimiento a los árbitros del Banco por sus útiles y positivos comentarios, a la par que asumen la responsabilidad exclusiva por cualquier insuficiencia o inadecuación remanente.

Las opiniones expresadas en el presente documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Abril de 2002

Esta publicación (Número de referencia MSM-114) puede solicitarse a:

División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa  
Parada B-0800  
Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

Correo: [sds/mic@iadb.org](mailto:sds/mic@iadb.org)  
Fax: 202-623-2307  
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/mic>

## Prólogo

El proceso de globalización de las economías, unido al de descentralización de las funciones públicas en gobiernos subnacionales introduce nuevas responsabilidades, tanto en gobiernos como en el sector privado.

El desarrollo económico y la mejora de la competitividad en el territorio es un tema que se encuentra en el cruce de los ejes de acción prioritarios del Banco: la mejora de las condiciones sociales de la población, y el desarrollo económico competitivo y sostenible. Ese motivo, unido al hecho de que la micro, pequeña y mediana empresa juega un papel en la generación de rentas locales, la creación de empleo y el fortalecimiento de los sistemas productivos locales han sido los motivos que han impulsado la actuación de esta División a desarrollar una línea de trabajo orientada a debatir los condicionantes y las oportunidades operativas del desarrollo económico local, tanto en el interior del Banco como hacia la región en su conjunto.

El documento que aquí se presenta pretende un doble objetivo: por una parte, recopilar y discutir una serie de estudios de caso de desarrollo económico local de la región y extraer lecciones sobre sus condiciones de éxito; y, por otra parte, revisar las operaciones de desarrollo local del Banco para identificar así la mejor forma de introducir nuevos componentes operativos en nuestras actuaciones. Una versión preliminar del documento fue discutida, junto con otra valiosa documentación, en un seminario de desarrollo económico local que el Banco organizó los días 28 y 30 de octubre de 2001.

Creemos que este documento de trabajo es de interés general para todos aquellos relacionados con el desarrollo urbano y regional, y el desarrollo empresarial, así como para quienes trabajan en el diseño de políticas y programas de mejora de la competitividad.

Como siempre, esperamos que el documento les sea de utilidad y que sus reacciones sirvan como punto de partida de una discusión sobre el tema y de aportes sobre posibles estrategias para nuevas investigaciones y futuros proyectos.

Álvaro Ramírez  
Jefe  
División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa

## Indice

Resumen	i
El auge del desarrollo local	1
Caracterización de los proceso de desarrollo local	7
La operativa actual del Banco	25
Conclusiones generales y recomendaciones	32
Referencias bibliográficas	41
Anexo	45

# Resumen

El estudio analiza seis iniciativas de interés en desarrollo económico local en América Latina (Córdoba en Argentina; Gran ABC de São Paulo y Banco del Nordeste en Brasil; Jalisco en México; Antioquia en Colombia y Cajamarca en Perú) y recoge además referencias de otros diez casos relevantes, examinados a partir de estudios preexistentes (Rafaela e Instituto de Desarrollo Empresario de Buenos Aires en Argentina; Buena Vista en Bolivia; Ceará y Porto Alegre en Brasil; Rancagua en Chile; Sierra de Cucumatanés en Guatemala; Valle de Sula en Honduras y Villa El Salvador en Perú).

El propósito de este ejercicio es extraer conclusiones útiles para el diseño de operaciones de préstamo del Banco para la mejora de la competitividad y el fomento del desarrollo empresarial desde una lógica territorial. Por ello se analiza igualmente una serie de operaciones recientes, en curso o en fase de diseño, a fin de evaluar el grado en que se aproximan a las formulaciones de desarrollo económico local emergentes en la región y pueden por tanto servir de soporte efectivo para impulsar este tipo de procesos.

Los casos estudiados corresponden a unidades subnacionales de diferente nivel de desarrollo y complejidad social, así como distinto grado de descentralización formal, aunque en todos ellos se trata básicamente de procesos de concertación público-privada de actores territoriales para la ejecución de las actuaciones que cuentan con una formulación o programación estratégica de los procesos de desarrollo local; un cierto grado de institucionalización de dichos procesos; una orientación del desarrollo local hacia la generación de empleo y la mejora o creación de empresas y cuya finalidad principal está dirigida a impulsar la articulación de los sistemas productivos locales.

El análisis de casos presta atención especial al examen de la génesis y motivación de los procesos, la delimitación del ámbito de actuación, el liderazgo en su desarrollo, los objetivos perseguidos, los planteamientos y

el alcance de las actividades, las formas de articular la concertación social y el papel desempeñado por los agentes sociales y productivos.

Se extraen así diversas conclusiones, entre las cuales el estudio subraya la importancia de definir o identificar la vocación económica de los diferentes territorios como base de las actuaciones estructurantes de desarrollo local; la relevancia de los programas de capacitación de recursos humanos según las necesidades existentes en los diferentes sistemas productivos locales; la necesidad de desarrollar el *capital social* para la cooperación de los diferentes actores locales, públicos y privados, de lo que depende en gran medida la sustentabilidad de los procesos de desarrollo local; la importancia del liderazgo para impulsar una dinámica social de movilización de recursos locales; la necesidad de promover una oferta territorial de servicios productivos a medida de las necesidades del tejido empresarial local, y la utilidad de la planificación urbana y el impulso del marketing de ciudades como forma de lograr contextos favorables a la competitividad y para impulsar una imagen de dinamismo de la comunidad local.

Otra de las *conclusiones* de interés que se ofrecen es la existencia de una demanda creciente para que los gobiernos subnacionales asuman mayores responsabilidades y protagonismo en la formulación de estrategias de desarrollo económico local, demanda que procede tanto de los propios responsables públicos locales como de los representantes de agrupaciones empresarias y foros cívicos.

El alcance de las operaciones es muy diverso, pero se comprueba que no son una reacción proteccionista frente a las estrategias nacionales de fomento de la competitividad sino que pretenden conformar la dimensión territorial de tales estrategias para que sean capaces de liberar de forma efectiva el potencial de desarrollo de las distintas regiones del país.

Los casos alertan también sobre los riesgos existentes ya que es necesario, al menos, fortalecer la gestión municipal incorporando en ella las nuevas funciones relacionadas con el fomento del desarrollo económico local y la generación de empleo; facilitar la creación de instituciones mixtas que den estabilidad a las iniciativas de concertación desplegadas localmente a fin de que puedan intermediar eficazmente en el mercado de servicios estratégicos para el desarrollo del tejido local de empresas; asegurar una coordinación eficiente entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas; e incorporar una visión global sobre el conjunto de las cadenas productivas o agrupamientos sectoriales de empresas o *clusters*.

En cuanto a las operaciones de préstamo del Banco, la revisión realizada muestra que, a pesar de que el Banco ha hecho préstamos a gobiernos subnacionales por importes significativos en sus 40 años de actividad, hasta el momento son muy escasos los proyectos orientados expresamente al desarrollo económico local. De hecho, se trata de operaciones que pueden denominarse de descentralización municipal, fortalecimiento o modernización institucional y desarrollo de los servicios municipales tradicionales pero que sólo contemplan el desarrollo *económico* local de forma tangencial o a título experimental.

En general, han tenido un éxito limitado, bien sea por su carácter marginal o porque no cuentan con mecanismos para articular una adecuada interacción entre sector público y privado.

El hecho de que el organismo ejecutor sea en su mayoría de carácter nacional y, por tanto, alejado de la *realidad local* tampoco ayuda al éxito del componente de desarrollo económico local.

No obstante, no puede decirse que existan separaciones tajantes entre programas municipales y programas de desarrollo económico local. De hecho, la mayoría de los programas podría acomodar con facilidad este último enfoque *ampliando* sus objetivos y los requisitos de elegibilidad.

Finalmente, el estudio concluye con un conjunto de recomendaciones entre las cuales se señala la necesidad de diseñar programas específicos para abordar los requerimientos del desarrollo económico local, ya que se trata de procesos que requieren una concepción integral con una formulación compleja de objetivos. La diversidad de demandas, tiempos y situaciones en los diferentes ámbitos territoriales de la región hacen recomendable adoptar una estructura flexible, por módulos o etapas, dentro de dichos programas específicos de fomento del desarrollo económico local. En este sentido se propone una aproximación por etapas que no deben considerarse necesariamente sucesivas ni aplicables en todas las situaciones, que incluyan el fortalecimiento y modernización de la gestión pública local; la planificación estratégica local y el fomento de la concertación social; la creación de instituciones mixtas de intermediación para el desarrollo local; y la promoción de la competitividad sistémica territorial.

## EL AUQUE DEL DESARROLLO LOCAL

### CONTEXTO RECIENTE DEL DESARROLLO LOCAL: DEMANDA CRECIENTE DE DESCENTRALIZACIÓN

En los años sesenta y setenta la política de desarrollo económico de los países latinoamericanos estaba guiada por una *industrialización dirigista* orientada a la sustitución de importaciones en mercados altamente protegidos y poco competitivos. La ausencia de una política de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa y la falta de atención a los problemas de difusión territorial del desarrollo económico dieron lugar a grandes disparidades regionales y alta concentración territorial de las actividades económicas.

La *quiebra de este modelo* a finales de los años setenta en medio de una crisis económica generalizada abrió paso a un período en el que primaron los ajustes estructurales, la liberalización económica y la apertura creciente a los flujos internacionales. La concentración de los recursos y las políticas en el saneamiento financiero interno (fiscal) y externo (balanza de pagos) supuso un retroceso en las políticas de fomento social (educativas, vivienda y salud) que dejó desasistidas a las colectividades locales, y un ajuste financiero que impactó negativamente al sector productivo. La estrategia de reforzamiento del mercado como mecanismo de asignación de recursos, la reducción de subsidios y controles estatales, y la privatización de empresas públicas produjeron una *reducción del papel* y presencia *del Estado*.

La nueva política no redujo las disparidades territoriales en materia de desarrollo, más bien al contrario; y al reducirse la ya de por sí precaria red de protección existente previamente bajo las distintas formas de intervención estatal, se abrió un importante espacio para que los agentes productivos y sociales buscaran en su *ámbito local* la definición de *un nuevo marco* de regulación económica y social para crear un entorno más favorable al crecimiento y a la mejora de las condiciones de vida.

Los organismos financieros multilaterales favorecieron estas iniciativas a partir de la segunda mitad de los ochenta. Diversos organismos internacionales pusieron de manifiesto el impacto negativo de las políticas de ajuste en los sectores más vulnerables de la población. Sus propuestas de “ajuste con rostro humano” (UNICEF) o de “desarrollo humano” (PNUD) propugnaron acciones directas para transformar las condiciones de vida de esos sectores. A principios de los años noventa el BID y el Banco Mundial introdujeron en sus programas de ajuste los fondos de compensación social de alivio de la pobreza extrema, y empezaron a poner el acento en las condiciones políticas de la pobreza (ausencia de poder y de participación en las decisiones públicas) y en la falta de focalización tanto del gasto social como de las inversiones de fomento productivo.

Las políticas de desarrollo tradicionales hasta ese momento en el ámbito local se habían centrado en el fomento de las inversiones en infraestructuras y servicios básicos, y resultaban claramente insuficientes. Se empieza entonces a poner mayor énfasis en el aprovechamiento de los recursos endógenos y en la importancia de desarrollar el *capital social* para movilizarlos, entendiéndose éste como un conjunto de factores tales como el clima de confianza social, el grado de asociacionismo, la conciencia cívica y los valores culturales en sentido amplio. Se resaltan, de este modo, las complejas interrelaciones existentes entre la estabilidad macroeconómica, la integración social y la dinámica del desarrollo económico (Kliksberg y Tomassini, 2000).

Tras la década de los noventa el Estado inicia una lenta recuperación de la iniciativa en muchos países y se enfrenta a la necesidad de modificar la forma tradicional de hacer política. Pero desde las instancias locales se aboga por un nuevo sistema de relaciones en el cual se reivindican *niveles crecientes de descentralización* y de desconcentración, de poder en suma, donde se configura para las instancias centrales un nuevo papel de regulador-mediador, más que de decisor y ejecutor. Ya no se trata de articular el Estado

como aparato público con la región como actor social. El clientelismo, el patronazgo y el verticalismo deben dejar paso a procesos democráticos de concertación para fijar criterios de asignación de recursos públicos y objetivos de las políticas de desarrollo.

### **El nuevo paradigma del desarrollo económico local**

La naturaleza territorial (o local) del desarrollo económico ha conocido durante mucho tiempo una situación de marginalidad teórica que en las últimas décadas está comenzando a revertirse. Para algunos, la crisis del modelo de producción en serie (fordismo) facilitó el redescubrimiento teórico de las formas de producción difusa o flexibles a nivel local las cuales, sin embargo, siempre han estado presentes como formas de producción en la historia económica (Sforzi, 1999).

No hay que identificar, pues, el desarrollo local<sup>1</sup> como un modelo “posfordista” contrapuesto al funcionamiento de la gran empresa. En realidad, el enfoque del desarrollo local destaca los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas únicamente en la gran dimensión sino en las características de un territorio determinado. La recuperación de este enfoque es fundamental desde el punto de vista de la manera de concebir el desarrollo.

Durante mucho tiempo el desarrollo económico ha estado dominado por el concepto de las economías de escala internas a la empresa, una visión que han compartido las principales líneas de pensamiento económico. De este modo, el sistema local de producción fue olvidado o subordinado a la unidad principal de análisis, esto es, la empresa. Otra consecuencia de este enfoque analítico es la frecuente reducción de la visión del desarrollo económico a la vía del desarrollo

industrial basado en la gran empresa integrada verticalmente.

Esta forma de razonamiento fue cuestionada por la recuperación que a fines de los años setenta se hiciera por parte de Becattini (1979) y otros investigadores sobre los “distritos industriales” italianos, de la aportación teórica de Alfred Marshall (1890) quien al tratar el problema de la concentración geográfica de la industria propuso como unidad de estudio del proceso de desarrollo una entidad de base territorial. Desde esta perspectiva la centralidad de la empresa es sustituida por una teoría de la organización en la que se destaca el entorno territorial al que pertenecen las empresas, así como las economías externas generadas por las interdependencias locales, las cuales constituyen una “atmósfera industrial” o patrimonio de conocimientos y, tal como diríamos hoy, capital social e institucional, que acompañan a las clásicas economías internas de escala como elemento de competitividad.

Las nuevas aportaciones que se encuentran en la base del enfoque sobre el desarrollo local tienen, pues, un importante punto de partida en la literatura sobre los distritos industriales italianos, aunque responden también a diversas aproximaciones desde diferentes ámbitos de estudio que contribuyen hoy a enriquecer la discusión sobre el desarrollo desde una perspectiva más integrada y multidisciplinar.

La noción de *milieu innovateur* desarrollada por el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI, 1990) figura también como otro de los referentes principales del enfoque del desarrollo local, al insistir en la importancia de dichos entornos innovadores territoriales y no sólo en la figura del empresario innovador. En este mismo sentido se encuentra, en cierta forma, el enfoque en términos de *clusters*, que tiene posiblemente en Michael Porter (1991) su expositor más emblemático.

De igual modo, el renovador trabajo de Piore y Sabel (1990) sobre la segunda ruptura industrial y la importancia de las estrategias de producción flexible ha dado lugar a una amplia literatura que queda reflejada en diversos trabajos editados por la Organización Internacional del Trabajo,

---

<sup>1</sup> En el contexto de este trabajo el término *desarrollo local* se utiliza siempre como sinónimo de desarrollo económico, sin perjuicio de que en otros ámbitos tenga otras acepciones, como se comenta más adelante.

como los de Pyke, Becattini y Sengenberger (1992), Sengenberger, Loveman y Piore (1992) y Pyke y Sengenberger (1993).

Igualmente, hay que citar el concepto de “competitividad sistémica”, cuyos planteamientos principales han sido expuestos por Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996), entre otros. Del mismo modo, todo el rico aporte del análisis neoinstitucionalista en economía (North, 1993; Williamson, 1989 entre otros) se sitúa en línea con este enfoque al subrayar la importancia de los contextos institucionales, sociales y jurídicos en el que tienen lugar siempre las transacciones económicas y el funcionamiento de los mercados. La reflexión actual sobre la trascendencia del “capital social y cultural” para el desarrollo se encuentra también entre las aportaciones enriquecedoras de este enfoque.

Desde una perspectiva más relacionada con las políticas de desarrollo hay que citar también las aportaciones de la OCDE (Programa LEED sobre Desarrollo Económico Local y Empleo), las de la OIT (Iniciativas Locales de Empleo y, más recientemente, el Programa de Desarrollo Local), y las iniciativas de la Unión Europea relacionadas con el fomento de la pequeña y mediana empresa, el desarrollo rural, el desarrollo sostenible ambientalmente y la política de desarrollo regional y local como parte de la estrategia de cohesión social y territorial. En particular hay que citar la exitosa experiencia de las iniciativas LEADER referidas al establecimiento de redes asociativas de actores públicos y privados locales para el desarrollo local en el medio rural.

Finalmente, por no hacer esta relación más exhaustiva, se encuentra todo el conjunto de propuestas relativas a la descentralización y reforma del Estado, mediante la aplicación de procesos de modernización de la gestión pública local y regional, a fin de incorporar en la misma los nuevos roles de las administraciones subnacionales en el fomento del desarrollo económico local promoviendo una participación activa del conjunto de la sociedad civil en el mismo.

En todos estos trabajos se subraya la importancia de las áreas locales en las cuales se generan eco-

nomías externas para un conjunto de empresas especializadas, que logran cierta ampliación de las actividades localizadas en el entorno por medio de los encadenamientos entre diversas empresas de suministros intermedios y productos finales. En estos espacios productivos territoriales se establece un efecto de competitividad espacial por las ventajas de la pequeña y mediana empresa que cuenta con una especialización flexible y facilidades para la innovación, frente a las grandes empresas que se basan casi exclusivamente en las economías de escala.

Con todo, para generar tales externalidades se requieren ciertas condiciones previas, tales como la existencia de una oferta local de mano de obra cualificada, infraestructuras básicas adecuadas, empresas de servicios y autoridades locales volcadas al apoyo de la difusión de innovaciones. En tal caso ese ámbito local puede llegar a convertirse en un distrito industrial, es decir, en un espacio productivo descentralizado o autónomo con capacidad para competir en mercados abiertos (Krugman, 1992).

Como se aprecia, en este enfoque del desarrollo local se pone el énfasis en varias dimensiones del proceso de acumulación, entre las cuales quizá la más relevante sea que la actividad innovadora en su dimensión más global requiere incorporar al proceso no sólo a los agentes productivos, sino también a los institucionales y a los sociales.

Se resaltan así los siguientes puntos:

- *La búsqueda de nuevas formas de desarrollo*, la cual discurre paralela a la necesidad de encontrar respuestas a la gestión institucional de la economía y de la sociedad. De aquí que se resalte la importancia de la institucionalidad local, del *poder político* de dicho ámbito, como condición necesaria para poder llevar a cabo una adecuada gestión de los recursos locales. El reforzamiento de la capacidad de negociación de las entidades locales se traduce en su articulación directa a los agentes externos que participan en las acciones de desarrollo, como las agencias de financiación internacional o las empresas inversoras, y en una mayor presencia en las

decisiones globales del Estado, por medio de la articulación de las diferentes localidades y regiones en redes institucionales y de agentes productivos (asociaciones de municipios, redes empresariales etc.).

- En países donde la institucionalidad estatal se encuentra en retirada o es vista bajo sospecha por grupos sociales tradicionalmente marginados del desarrollo, la *participación* de los grupos sociales y de los agentes económicos locales en la definición de las estrategias de desarrollo se convierte en un mecanismo de reforzamiento de la legitimidad del poder local.
- El foco de la intervención de las políticas de desarrollo se amplía respecto a las estrategias anteriores. Junto a las inversiones productivas adquiere un gran protagonismo la inversión en *capacitación* de los recursos humanos y en la construcción de la *institucionalidad* necesaria para acompañar y regular el proceso de desarrollo.
- Los objetivos del desarrollo local trascienden el ámbito del crecimiento económico (cantidad de factores) para centrarse en la mejora de la calidad de los factores productivos y la calidad de vida de la población en general. De aquí que la oferta de servicios sociales dirigidos a la mejora de la *calidad de vida* se considere un componente esencial del éxito del proceso.
- La *autoorganización* de los recursos en el ámbito local es la condición necesaria para obtener en muchos casos los servicios e infraestructuras requeridos en el proceso de desarrollo. La *autonomía relativa* de los procesos de desarrollo local deriva de una nueva articulación espacial de los procesos productivos, con nuevos encadenamientos a escala global que sustituyen a los tradicionales en el ámbito nacional.
- La *productividad* y la mejora de la *competitividad*, definidas a escala local y microeconómica, se convierten en crite-

rios de medida preferentes de la evolución del proceso y del logro de los objetivos generales del desarrollo local.

De este modo la nueva concepción del desarrollo local puede definirse de la forma siguiente: *El desarrollo local es un complejo proceso de concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que viven en ese territorio o localidad* (Enríquez, 1997).

La estrategia de desarrollo subnacional no es, pues, una respuesta proteccionista frente a la política nacional de competitividad y desarrollo económico<sup>2</sup> sino su dimensión territorial: No es una estrategia complementaria, sino la forma de *desplegar* los objetivos de competitividad a través de los distintos niveles de gobierno y del territorio.

En ausencia de una adecuada vertebración territorial de las medidas nacionales de fomento de la competitividad, el desarrollo se produce de forma desigual, en perjuicio de las ciudades, regiones o territorios más periféricos (con menor nivel de infraestructuras y desarrollo institucional). Por ello, la aplicación efectiva a las empresas y a los ciudadanos de buena parte de las políticas nacionales de competitividad requiere su *adecuación* a las peculiaridades locales, con un *ajuste fino* que haga posible compensar los desplazamientos que se producen en períodos de reestructuración económica con la aparición de nuevas actividades.

En esta línea, un proyecto reciente del Banco Mundial (1998) muestra cómo un proceso de mayor descentralización en la toma de decisio-

---

<sup>2</sup> El desarrollo local no soluciona por sí mismo los problemas de los desequilibrios territoriales, por lo que seguirá subsistiendo una función de compensación de desigualdades territoriales que normalmente se mantendrá en la administración central.

nes y en la asignación de recursos mejora la eficiencia y la transparencia de las instituciones públicas y fortalece la capacidad de los gobiernos y comunidades locales para gestionar los programas de desarrollo.

El programa de investigación, que analizaba tres áreas principales de descentralización (política, fiscal y administrativa) mostró que el reforzamiento de las capacidades locales permite reforzar la democracia a escala nacional, revertir el sesgo urbano de las políticas, reducir la pobreza que surge de las disparidades regionales y otorgar atención a los factores socioeconómicos de la misma. Igualmente facilita el redimensionamiento de los esfuerzos de desarrollo, promueve la cooperación entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, e incrementa la transparencia y responsabilidad en la gestión por parte de las instituciones.

El programa también mostró que la toma de decisiones desde el ámbito local no contribuye a reducir la pobreza que surge de disparidades dentro de las propias localidades, lograr mayor equidad fiscal, lograr el equilibrio macroeconómico o reducir el gasto público general (Bebbington, 1996; Faguet, 1997; Manor, 1997).

### **AGENDA PARA UNA EVALUACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL**

Pero la implantación de estrategias de desarrollo local choca con la falta de tradición de gobiernos locales fuertes en América Latina. Hasta los años ochenta, casi ningún país de la región gestionaba desde las municipalidades más del 10% del gasto público (Boisier, 1986). Por ello, el marco regulatorio de partida es inadecuado, siendo preciso realizar importantes reformas institucionales que afectan a los sistemas de relación entre los diversos niveles de gobierno (distribución de competencias) y a la asignación de los ingresos correspondientes a las unidades subnacionales (descentralización fiscal), incluida su capacidad de endeudamiento<sup>3</sup>, con el consi-

---

<sup>3</sup> La capacidad para endeudarse varía ampliamente entre países. Los municipios con más autonomía se encuentran en los países grandes de régimen federal

guiente fortalecimiento de su capacidad institucional.

Cuando se analizan procesos de desarrollo local, un primer componente que se destaca es la *concertación* entre los agentes y una parte importante del diseño de las estrategias de desarrollo local es la delimitación de cuáles son tales agentes. Se pueden señalar tres principales:

- Las instituciones locales y las redes institucionales a las que se articulan (nacionales e internacionales);
- La sociedad civil (la fuerza de trabajo a movilizar en el proceso de desarrollo y el resto de la población, beneficiaria directa de dicho proceso) y
- Las empresas, tanto locales como las que por medio del fomento de las inversiones eventualmente puedan instalarse en el territorio.

La forma de articular esta concertación dependerá del grado de consolidación institucional de cada uno de ellos. Pero en la mayor parte de los países, el diseño y aplicación de nuevas políticas y estrategias de desarrollo local suponen al mismo tiempo la *creación* de una nueva *institucionalidad* local, capaz de llevar adelante el proyecto (Alburquerque, 1997a; Desai e Imrie, 1998). Su adecuado diseño es clave para su viabilidad (Biasizo, 2000).

Por lo tanto, se asiste a la aparición en muchos países de una institucionalidad local promotora y coordinadora del desarrollo local. Ello exige una gestión más profesionalizada, eficiente y transparente, con mayor capacidad de gestión de fondos, diseño de proyectos y mayor legitimidad

---

(Argentina y Brasil) y en algunos países centralizados como Colombia y Ecuador. En el extremo opuesto del espectro se encuentran los países que simplemente no lo permiten (Chile) o que establecen grandes restricciones (Bolivia, Costa Rica). BID, *Progreso Económico y Social en América Latina, 1997*. Registro de M. Magrassi, "Subnational investment needs and financial market response", Informe sectorial, BID, noviembre 2000.

social. Las características de flexibilidad, polivalencia, y competitividad exigibles al proceso productivo se extienden ahora también al funcionamiento de las instituciones locales (Piore y Sabel, 1990; Pyke, Becattini y Sengenberger, 1992).

Al mismo tiempo, la *inexistencia de una única receta* de institucionalidad para el desarrollo local significa que el diseño de la misma dependerá en gran medida de la capacidad de concertación de las autoridades y los agentes privados, el grado de consenso alcanzado sobre la estrategia, los recursos disponibles, la experiencia acumulada y la propia estructura del tejido productivo y social. Se llegará así a arquitecturas institucionales en unos casos *genéricas*, orientadas a facilitar la creación de unas condiciones de entorno adecuadas; y en otros caso más *especializadas*, orientadas a objetivos específicos de carácter estratégico, de fomento sectorial, tecnológico o comercial, entre otros.

Un segundo componente crucial en la evaluación de estos procesos deriva del consenso creciente en torno a que el factor fundamental de desarrollo es el crecimiento sostenido de la productividad del territorio, ya que de ello dependerá en buena medida la calidad de vida de la población y el éxito de una estrategia de desarrollo local.

La *competitividad regional o local* se presenta así como un parámetro clave en la evolución del proceso de desarrollo, y su nivel vendrá condicionado por el desarrollo del tejido empresarial. Se precisan para ello actuaciones orientadas a la *capacidad* y actuaciones orientadas a la *calidad* del tejido productivo, es decir, a la existencia de

actividades empresariales suficientemente diversificadas para aprovechar todos los recursos endógenos de la región, y procesos productivos que permitan un crecimiento sostenido de la productividad.

Las actuaciones en materia de desarrollo local deben considerar el *sistema productivo local* como una realidad a construir, a partir de la desarticulación y fragmentación productiva que forma parte de las condiciones iniciales de muchos ámbitos locales. Las empresas serán heterogéneas por dimensión, actividad sectorial, productividad y competitividad, estructura de la propiedad, etc. Por ello, su integración en cadenas de valor que las articule y las vincule a mercados de mayor dimensión es un objetivo fundamental del proceso de desarrollo.

En consecuencia, las actuaciones se deben orientar tanto a las empresas de mayor tamaño, con capacidad de llegar a los mercados nacionales e internacionales, como a las pequeñas y microempresas, que proveen una parte sustancial del empleo local, y cuya articulación externa, tanto a otras empresas locales como directa o indirectamente al mercado global es una condición de su propio dinamismo productivo, más allá de la cultura de subsistencia y del escaso valor agregado promedio (Llisterri, 2000; Vázquez Barquero, 1999a; OCDE, 1995).

Así mismo, la articulación de las empresas con los otros agentes territoriales permite a estas contar con un ambiente más positivo para el despliegue de sus capacidades competitivas (Enriquez, 1997). De su dinamismo, flexibilidad y adaptabilidad dependerá el éxito del proceso de desarrollo endógeno.

## Caracterización de los procesos de desarrollo local

### PROPÓSITO DE ESTE TRABAJO

A lo largo del año 2000 el Banco ha discutido y aprobado una nueva estrategia de actuación en relación con operaciones de desarrollo a nivel subnacional. Aunque el Banco ha trabajado desde antiguo con gobiernos subnacionales (GSN), fundamentalmente para la financiación de infraestructuras locales, ahora se trata de una aproximación global al *proceso* de desarrollo local, un enfoque mucho más complejo.

Las experiencias de desarrollo local se encuentran aún en fase de expansión y no se ha establecido ningún consenso válido que permita identificar una estrategia de desarrollo local con cierto grado de validez general (Albuquerque et al. 1997). Se trata de experiencias relativamente recientes, y no se cuenta con evaluaciones que permitan cuantificar los resultados conseguidos<sup>4</sup>.

Con este marco de referencia se han analizado seis casos<sup>5</sup> *ejemplares* en América Latina que se ajustan al modelo de estrategia descrito, por medio de visitas de campo y entrevistas con los actores, con el propósito de extraer conclusiones útiles para el diseño de programas de mejora de la competitividad territorial y de desarrollo empresarial. Su relación figura en el Cuadro 1. Una descripción más amplia se remite al Anexo.

Los ejemplos son diversos entre sí, ya que corresponden a unidades subnacionales de distinto nivel<sup>6</sup>, complejidad social y desarrollo economi-

co, además de estar ubicados en países de diferentes niveles de renta y grado de descentralización formal, pero cuentan con al menos los siguientes elementos:

- Formulación estratégica del proceso (*visión*).
- Desarrollo local orientado hacia la creación de empleo y el desarrollo de empresas.
- Concertación público-privada para la ejecución conjunta de acciones.
- Articulación del sistema productivo local
- Un cierto grado de institucionalización del proceso

Este recorrido se completa con referencias<sup>7</sup> a otros diez casos (Cuadro 2) que se destacan por algún aspecto complementario y que en conjunto facilitan una visión más completa de la variada y compleja gama de experiencias existentes a lo largo y ancho del continente americano.

Ninguno de estos ejemplos es objeto como tal<sup>8</sup> de una operación de crédito del BID, aunque pueden haberse beneficiado de apoyos del FOMIN para la financiación de elementos concretos (v.g., en Antioquia y Gran ABC<sup>9</sup> en el primer grupo, o en Nueva Vizcaya y en Rafaela en el segundo).

---

<sup>4</sup> Y cuando los hay, resulta difícil diferenciar las relaciones de causalidad de otros factores concurrentes.

<sup>5</sup> Para su selección se ha tenido en cuenta la opinión de los servicios del Banco, así como de una serie de expertos latinoamericanos en desarrollo local.

<sup>6</sup> En la práctica se han retenido dos tipos de administración o gobierno: municipios y sus agrupaciones (tengan o no entidad jurídica propia), y gobiernos subnacionales (provincias, departamentos, regiones o estados, según los países).

---

<sup>7</sup> Las reseñas realizadas se han basado en la evidencia documental disponible.

<sup>8</sup> Por ejemplo, las inversiones de los PDI podrán acogerse a las líneas de financiación del programa de expansión de mercados para la PYME del Nordeste del Brasil, programa aprobado en 2000.

<sup>9</sup> FOMIN financió la puesta en marcha del Centro de Desarrollo de Empresas de Medellín y la Agencia de Desarrollo del Gran ABC.

Cuadro 1.		
Relación de casos de desarrollo local estudiados		
ÁMBITO	DIMENSIÓN	RASGO DISTINTIVO
<b>Región I:</b>		
1. Argentina Córdoba	Gran ciudad (1,5 millones de habitantes)	Plan estratégico, planificación participativa, Agencia de Desarrollo, incubadora de empresas, bonos de capacitación. identidad propia (versus el centro). Desde 1995.
2. Brasil Gran ABC (São Paulo)	Conurbación metropolitana de 7 municipios de tamaño medio: 2,2 M. habitantes en 1990	Zona muy industrializada, en crisis. Participación activa de sindicatos. Área automotriz más importante de Brasil, con presencia de multinacionales. Desarrollo institucional notable. Desde 1990.
3. Brasil Nordeste, Polos de Desarrollo Integrado	Agrupación de espacios de vocación agroindustrial que incluye también ciudades pequeñas y medias	Papel del Banco del Nordeste como Agencia de Desarrollo, con funciones de estudio, dinamización y coordinación. Polos de desarrollo integrado. Delimitación espacial en función de la cadena productiva agroindustrial. Movilización social. Gran énfasis en capacitación previa a la financiación de inversiones productivas. Desde 1997.
<b>Región II</b>		
4. México, Jalisco	Estado 5,3 m. hab. En 1990	Fuerte apoyo en el sistema de maquila (electrónica en Guadalajara), combinado con el desarrollo de sectores tradicionales y turismo fuera de la zona metropolitana. Gran éxito en materia de empleo en los últimos cinco años. Concertación público-privada, con descentralización hacia los municipios e inicio de una planificación regional participativa. Desde 1995.
<b>Región III</b>		
5. Colombia Antioquia	Departamento 5,2 M habitantes. En área metropolitana. 2,7.	Pluralidad de iniciativas e instituciones, liderazgo en el sector empresarial privado y fuerte identidad colectiva. Menor concreción a nivel operativo. Problema añadido de la violencia relacionada con el narcotráfico. Desde 1964, 1990.
6. Perú Cajamarca	Departamento 1,4 millones de habitantes; provincia 268.000; municipio 103.000	Proyecto regional participativo (1999) tras la estela de una experiencia <i>provincial</i> exitosa (1992-1998). Involucra a Administración, empresas y ONGs (muy activas). Sectores de producción: minería, lácteos, madera y otras agroindustrias; y turismo. Crecimiento reciente por la minería de oro (Yanacocha, gran empresa).

Cuadro 2.		
Relación de casos de desarrollo local reseñados		
ÁMBITO	DIMENSIÓN	RASGO DISTINTIVO
<b>Región I:</b>		
7. Argentina, IDEB (Buenos Aires)	Provincia de Buenos Aires	Centro de servicios a la empresa (1996). Diseño descentralizado y territorializado (17 centros locales autónomos).
8. Argentina Rafaela	Municipio de 80.000 habitantes	Larga trayectoria histórica y denso desarrollo institucional. Fundación de Desarrollo Regional. Centro de Desarrollo de Empresas. Proyecto <i>pionero</i> y piloto FOMIN, 1995.
9. Bolivia, Buena Vista (Chiquitania)	Municipio rural, 11.390 habitantes	Desarrollo basado en el turismo alternativo y el aprovechamiento del Parque Nacional de Amboro, 1995
10. Brasil, Ceará	Estado	<i>Jóvenes empresarios</i> remodelan el Estado (1986). Pacto de Cooperación, 1991. Cooperación público-privada informal.
11. Brasil Porto Alegre (Río Grande do Sul)	Municipio (1,4 millones de habitantes). Importante núcleo industrial en la región metropolitana.	Presupuesto participativo y fuerte énfasis en el desarrollo productivo local, referencia como modelo de gestión pública local. Amplia institucionalidad: Agencia Municipal de Fomento de Actividades Productivas; <i>Trade point</i> Porto Alegre; Instituto de Crédito Municipal Portosol; Parque industrial de Restinga. Incubadora Tecnológica. 1989.
12. Chile, Rancagua	Municipio, 216.742 habitantes (1999)	Minería de cobre, <i>cluster</i> metalmecánico. “ <i>Rancagua emprende</i> ”. 1996. Márketing de ciudad. Incubadora de microempresas. Coordinación de programas municipales. Corporación de Desarrollo regional (1999).

Cuadro 2 (cont)		
Relación de casos de desarrollo local reseñados		
<b>Región II:</b>		
13. Guatemala, Sierra de Cuchumatanes	Región (conjunto de 9 municipios rurales). 191.700 habitantes	Programa del Gobierno con fondos internacionales 1995-2000. Desarrollo rural, capacitación y servicios a productores autosostenibles.
14. Honduras, Valle de Soula	Región de dos millones de habitantes (12 municipios). San Pedro Sula, 417.000 h. en 1997	Relativamente dinámico y diversificado, con graves problemas económicos y sociales. <i>Proyecto</i> de Plan estratégico participativo (2000). Reivindica protagonismo municipal en el marco de la descentralización del país – garantía de democracia.
15. México Nueva Vizcaya	Región que agrupa 21 municipios. El principal, Parral, 120.000 habitantes.	Reestructuración de una zona en crisis (minería y metal), con fuerte implicación del empresariado local. Iniciativa privada en conexión con la Universidad.
<b>Región III</b>		
16. Perú, Villa El Salvador, Lima	Distrito municipal, 324.000 habitantes	Creación <i>autogestionaria</i> de una ciudad y de un parque industrial ligado a sus residentes, 1971, 1986.

## DIMENSIÓN Y ÁMBITO DE LAS EXPERIENCIAS

La primera observación se refiere a la dimensión y al ámbito de las experiencias. En todos los ámbitos seleccionados se registran operaciones más y menos exitosas: no existe una dimensión *óptima* que avale el éxito del proceso. Más aún, puede decirse que no hay una dimensión mínima aunque lógicamente la dimensión condiciona el espectro de posibilidades que puede manejar eficientemente la colectividad local.

En efecto, como se ve en la Ilustración 1, las experiencias cubren todos los ámbitos de dimensión posibles, con la lógica salvedad de los municipios de tamaño mínimo:

- Provincias o estados (subnacionales). Como casos: Antioquia, Cajamarca y Jalisco. Se reseñan las experiencias de Buenos Aires (Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense - IDEB) y Ceará.
- Ciudades metropolitanas (más de 1,5 millones de habitantes) y municipios de zonas metropolitanas. Estos son los casos de Gran ABC y Córdoba. Se reseñan las experiencias de Porto Alegre y Villa El Salvador.
- Municipios grandes (entre 150.000 y 1,5 millones de habitantes). Se reseñan las ex-

periencias de Rancagua y Valle de Sula (San Pedro Sula y otros).

- Municipios medios (entre 15.000 y 150.000 habitantes). Caso de Nordeste de Brasil (varios, también pequeños y rurales). Se reseñan las experiencias de Nueva Vizcaya (varios) y Rafaela.
- Municipios rurales y pequeños. Se reseñan las experiencias de Buena Vista (un municipio pequeño, con 11.390 habitantes) y Sierra de Cuchumatanes (varias colectividades indígenas rurales).

Tampoco la especialización sectorial de partida (rural, industrial, turística) establece barreras a este proceso, aunque la *vocación productiva* condiciona la gama de alternativas que pueden abrirse. La práctica totalidad de los casos opta por estrategias basadas en la cualificación e impulso del desarrollo endógeno (esto es, recursos locales), pero sin cerrar las puertas a la captación de inversiones exteriores. Esto es muy explícito en el caso de Jalisco, donde junto al desarrollo de los sectores productivos tradicionales se apuesta por la industria electrónica captada en régimen de maquila<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Con todo, cuanto más pequeño sea el ámbito, más limitadas pueden ser las opciones: la estrategia de Buena Vista se centra en la explotación de las posibi-

Más relevante que el tamaño resulta, sin embargo, la delimitación del ámbito territorial de actuación. En la práctica, en la mayoría de casos

**Ilustración 1.**  
**Localización de los seis casos analizados**



el ámbito coincide con el de competencias de la administración pública responsable del proceso y el programa tiende a *identificarse* con la administración. Es lo que sucede en cuatro de los seis casos estudiados y siete de las diez reseñas.

Sin embargo, hay un segundo grupo de casos en los que el ámbito viene definido por la naturaleza del *problema o reto* a que se quiere hacer frente. En este caso los programas tienden a tener su *personalidad propia* y son, *a priori*, más interesantes porque:

lidades que ofrece un parque nacional para el desarrollo de una oferta turística de calidad.

- El ejercicio tiende a ser menos voluntarista y más *real*. No es sólo fruto de una *moda*.
- El lanzamiento del proceso requiere un primer ejercicio de análisis y concertación previos definición del ámbito de actuación; identificación de los agentes pertinentes; concertación de agentes.
- Sus dificultades de arranque son, por lo mismo mayores, ya que no se parte de una administración única, competente para el territorio, y por el mismo motivo su ejecución y su sostenibilidad requieren un desarrollo institucional más elaborado.

Los dos casos que responden a este último perfil tienen un mecanismo de impulso muy diferente:

- Los municipios del Gran ABC (cinturón industrial de São Paulo) reaccionan a la crisis del sector automovilístico que les afecta. Las autoridades municipales lo promueven y establecen la concertación correspondiente para crear una unidad que los englobe a todos.
- Los Polos de Desarrollo Integrado (PDI) del Nordeste de Brasil, en cambio, son promovidos por una entidad pública (el *Banco do Nordeste*) en calidad de *agente de desarrollo*, al margen (inicialmente) de las autoridades municipales, y su ámbito espacial se define por la afinidad y vocación agroindustrial del territorio.

Ambos evidencian un gran dinamismo y vitalidad. Entre los casos reseñados<sup>11</sup>, el de Nueva Vizcaya se acerca al perfil de los PDI del Nordeste, con la peculiaridad añadida de que la iniciativa corresponde, tanto en su definición como en su gestión, al sector *privado*.

## LA MOTIVACIÓN DE LOS PROCESOS

<sup>11</sup> Los otros dos son Sierra de Cuchumatanes y Valle de Sula. El primero es una iniciativa del Gobierno nacional, y el segundo un proyecto en su fase inicial, impulsado por la municipalidad de San Pedro Sula y la Cámara de Comercio.

Un proceso formal de desarrollo local debe responder a una *motivación* que aglutine los esfuerzos de los distintos agentes implicados. Las experiencias de desarrollo económico local estudiadas responden a tres tipos de motivaciones concretas:

- En unos casos es una respuesta a *crisis sobreenvenidas* en municipios o regiones *relativamente* desarrolladas con relación al resto del país y que reclaman la gestión del desarrollo para encontrar sus propias soluciones que la política nacional parece no estar encarrilando. En este grupo encajan los procesos de Antioquia (declive industrial), Córdoba y Gran ABC (crisis del sector automotriz), y en menor medida Jalisco (desempleo y concentración de la actividad económica en el entorno metropolitano de Guadalajara).
- En otras ocasiones surge como respuesta a una situación *necesidad extrema*, de lucha contra el subdesarrollo y la emigración, como en los casos de Cajamarca y los Polos de Desarrollo Integral (PDI) del Nordeste brasileño. El primero ejemplo es una actuación en torno al *problema*; el segundo, en torno a una *solución* (desarrollo agroindustrial).
- Finalmente están los casos en los que el proceso no es tanto una respuesta puntual a una situación de crisis sino una forma de *gestionar el desarrollo* de una forma participativa y *estratégica* (con visión anticipativa o a largo plazo). El caso de Jalisco puede incluirse también en este grupo, ya que se caracteriza sobre todo por el cambio en la *forma* de diseñar e implementar los planes de desarrollo *tradicionales* de la administración mexicana.

Los otros diez casos reseñados encajan también sin fisuras en esta tipología: Nueva Vizcaya, Rancagua, Valle de Sula, Buenos Aires y (en parte) Ceará se adscriben al grupo de respuestas frente a una crisis; las experiencias de Buena Vista, Villa El Salvador y Sierra Cuchumatanes responden a una situación de profundo subdesarrollo socioeconómico; y tanto Porto Alegre

como, sobre todo, Rafaela serían ejemplos a incluir en el tercer grupo.

No procede hacer una *jerarquía* de motivaciones susceptibles de explicar mejor o peor el eventual éxito del proceso. Obviamente, la respuesta suele ser mayor y se concita un grado de participación más entusiasta si el punto de partida (la percepción del problema o motivo) es más alarmante. A la inversa, cuando la situación inicial está muy consolidada y supone una ruptura menor sobre la situación precedente (sobre todo, si es razonablemente positiva), la participación resulta ser más protocolaria (se produce una *adhesión* meramente formal) y menos activa. Pero también se producen efectos de signo contrario, ya que en el último grupo se da un mayor desarrollo institucional de partida, con lo que los mecanismos de participación están ya desarrollados y sirven para vehicular la participación de forma natural y con menos fricciones. Pero tanto en un caso como en otro, la durabilidad de la implicación depende de que se vislumbren resultados y cambios positivos.

## **PLANTEAMIENTO Y LIDERAZGO**

Si uno de los componentes deseables de los procesos de desarrollo local es la concertación público-privada, resulta lógico que resulten más sólidos cuando esa concertación se produce desde su planteamiento, de modo que el liderazgo sea compartido. En la práctica, sin embargo, el liderazgo corresponde a uno u otro.

En casi todos los casos la iniciativa formal corresponde a un GSN<sup>12</sup>, con unas pocas excepciones en que el paso lo da una entidad privada. En estos casos resulta importante incorporar a la entidad pública (o entidades) cuanto antes, porque de lo contrario se corre el riesgo cierto de que se produzcan reticencias perjudiciales para la continuidad del proceso, cuando no auténticos frenos.

De los seis casos estudiados sólo en uno cabe decir que la iniciativa corresponda a una entidad privada: La Fundación Pro-Antioquia, que la

---

<sup>12</sup> Aunque puede estar motivada por la existencia de grupos activos de iniciativa privada o ciudadana.

lidera formalmente en su fase inicial por su fuerte arraigo y capacidad de movilización de la opinión pública. Sin embargo, este es un importante pero estéril ejercicio de reflexión estratégica sin continuidad práctica<sup>13</sup>. En otros casos la iniciativa privada se suma al proceso de trabajo a instancias de la Administración o se manifiesta mediante actuaciones de fundaciones cívicas o grupos de reflexión aportando insumos al proceso de reflexión estratégica (Antioquia, Jalisco). Para pasar de la fase de reflexión a la implementación será preciso conseguir la implicación de la Administración pública, bien cediendo el liderazgo del conjunto del proceso, bien logrando su participación en proyectos o iniciativas concretas. Nueva Vizcaya y Rafaela ilustran situaciones en las que la iniciativa privada juega un papel destacado tanto en la formulación como en la ejecución del proceso. El carácter privado de la iniciativa en Nueva Vizcaya permite que el ámbito de actuación se extienda incluso a municipios situados en dos estados diferentes, lo que desde la iniciativa pública hubiera sin duda resultado un proceso sumamente complicado. Lo mismo sucede en Rafaela, donde en algunas iniciativas del proceso participan municipios de los estados de Santa Fe (Departamento de Castellanos) y Córdoba (San Francisco).

La presencia de los ayuntamientos implicados se produce *ex post* en Nueva Vizcaya, pero el instrumento de gestión se incardina en la Universidad, con una estrecha colaboración del sector empresarial privado<sup>14</sup>. En Rafaela la municipalidad participa en los distintos órganos creados y la separación público-privada se desvanece, contando con el respaldo expreso del Gobierno del estado.

Otro caso en que la iniciativa no proviene de los GSN, aunque sí del sector público, es el de los Polos de Desarrollo Integrado del Nordeste brasileño donde el liderazgo corresponde a una entidad financiera en su papel de promotor de desarrollo local: el Banco del Nordeste. Como en

---

<sup>13</sup> Antioquia XXI ejerce su influencia en numerosas otras actuaciones, pero no se convierte formalmente en Plan Estratégico hasta bastantes años después.

<sup>14</sup> Resulta factible porque el ámbito del proceso se circunscribe a actuaciones sobre el sector productivo.

Nueva Vizcaya, tiene la *virtud* de despertar el recelo de las municipalidades por crear una especie de *poder paralelo* (movilización social, comités de desarrollo local), pero consigue incorporarlos al proceso conservando sin embargo su liderazgo.

Como *conclusión*, cabe decir que las acciones de desarrollo local deben ir dirigidas a la consecución de resultados. Por eso, en todos los casos es necesario diseñar el proceso de forma que se *asegure* la continuidad de los esfuerzos en un doble sentido:

- Ligando la reflexión estratégica y la construcción de la visión a largo plazo con la capacidad de actuación, lo que normalmente requiere la participación activa de las administraciones públicas (*ver recuadro*).
- Asegurando la continuidad del ejercicio más allá del esfuerzo inicial de sus promotores concretos. Para ello resulta muy necesario contar con una fuerte participación social y política que trascienda las contiendas electorales (*ver recuadro*). Esta preocupación se refleja expresamente en la iniciativa planteada en el Valle de Sula.

### **UN PRIMER PASO: FORMULACIÓN DE LA VISION ESTRATÉGICA**

El primer paso de una intervención en desarrollo económico local (DEL) suele ser la explicitación de la visión estratégica para el territorio. Esta visión se construye habitualmente con criterios participativos, sumando a los distintos agentes (sociales y empresariales) a las tareas de formulación de la misma. La forma más gráfica de hacerlo es mediante la elaboración de un documento que, con sus variantes, puede denominarse *Plan Estratégico* en el que se identifique (i) la voluntad de llegar a un determinado escenario futuro y sus características; (ii) las oportunidades y amenazas que se ciernen sobre la comunidad territorial; (iii) los puntos fuertes y débiles de dicha comunidad en materia de infraestructuras, equipamiento, formación, capacitación; y

(iv) las estrategias para obviar las amenazas y conseguir que las oportunidades cristalicen.

### **De la reflexión a la acción**

La Fundación Pro-Antioquia hizo una convocatoria en 1985 para construir una visión prospectiva sobre el futuro del área metropolitana y del departamento en el contexto de preocupación por las consecuencias de los cambios en la economía internacional y la inestabilidad de los mercados. El ejercicio “Visión Antioquia siglo XXI” duró hasta 1992, logrando la participación de 2.000 dirigentes y 650 instituciones.

En un segundo paso, y en un contexto social y económico muy difícil, surgió la idea de “Antioquia Convergencia y Desarrollo” para generar la movilización social dirigida a conseguir la convivencia en paz y nuevas formas de desarrollo económico. Se elaboraron 9 agendas subregionales que integraban propuestas y proyectos que hasta entonces habían carecido de una visión de conjunto, con la adhesión de 42 instituciones.

Sin embargo, los programas electorales de 1997 no recogían las propuestas presentadas. En consecuencia los organismos promotores (Pro-Antioquia, Cámara de Comercio, Consejo de Competitividad, periódico El Colombiano, representantes del Gobierno Central en la Consejería Presidencial para Antioquia) llegaron a la conclusión de que era necesario un Plan Estratégico basado en Antioquia XXI. El nuevo gobernador hizo suya la idea y la llevó para su aprobación a la Asamblea Regional.

En consecuencia, la elaboración del Plan se ha llevado a cabo en el marco de la ordenanza gubernativa n° 12 de 1998, que dio soporte jurídica y administrativa al Plan, concebido como un proyecto participativo y social, basado en los avances logrados en los procesos anteriores.

### **Vulnerabilidad política de los procesos**

Las *Mesas de Concertación* impulsadas por la municipalidad de Cajamarca (Perú) en 1992 supusieron un fuerte revulsivo en la forma de hacer gestión pública en la provincia. Sin embargo, tras abandonar la alcaldía su creador han perdido impulso aunque se mantenga en algunos ámbitos sectoriales ( v.g., turismo) y a nivel local (*distrital*) en varias municipalidades. A su vez ha servido de precedente para la elaboración del *Plan Maestro de Desarrollo Regional Cajamarca 2010*, cuya aplicación se ve nuevamente afectada por el proceso de transición política en el país.

### **Desarrollo endógeno y concertación suprainstitucional**

El Banco del Nordeste puso en marcha en 1998 el proyecto “Polos de Desarrollo Integrado del Nordeste” (PDI), aplicando la estrategia de concertar alianzas entre gobiernos, sociedad e iniciativa privada para hacer viable el desarrollo económico local. Esta estrategia tenía como antecedente el Proyecto de Capacitación Técnica en el Medio Rural desarrollado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo entre los años 1993 a 1999. El objetivo de los PDI es promover y potenciar el desarrollo económico local, a partir de la cooperación entre los diversos agentes económicos, sociales e institucionales.

El punto de partida lo constituye la constatación de la existencia de un potencial de desarrollo *endógeno* no aprovechado, cuyo desencadenamiento requiere el involucramiento de agentes y entidades diversos. El Banco aportó una metodología de trabajo sistémico, actuando como aglutinador y animador de los esfuerzos precisos, dentro de un proceso participativo y democrático, identificando los ámbitos territoriales a partir de la semejanza de sus características y potencialidades socioeconómicas (naturales, demográficas, empresariales, tecnológicas, infraestructurales) y de la visión integral de la cadena de valor sectorial (normalmente agroindustrial). Las actuaciones estructurantes se han apoyado en el regadío para la producción hortofrutícola, la producción de cereales y cítricos en secano, las cuencas lecheras y el turismo ecológico.

### **Definición del ámbito de actuación**

La región de Nueva Vizcaya es un caso doblemente interesante porque la iniciativa responde a la necesidad de encontrar respuesta a una crisis de la estructura productiva tradicional (minería y forestal), pero en este caso la toma el sector empresario, lo que permite que esa respuesta se plantee en función de la dimensión espacial del problema y no de los límites administrativos. Así, la *región* engloba a 21 municipios que pertenecen a dos estados diferentes y el énfasis se pone no tanto en actuación de las administraciones públicas como en actuaciones de capacitación e innovación para lo que se busca el concurso de la Universidad.

Desde luego, no siempre se empieza por aquí, como se ve en los seis casos considerados: *existe un plan* inicial en Córdoba, en el Nordeste (en los PDI, por definición), en Antioquia y en Cajamarca, pero no en Jalisco (salvo el *habitual* programa de desarrollo), mientras que en el Gran ABC el plan estratégico no se formula hasta 1998, cuando el proceso se inició en 1990. Otro tanto sucede con los casos reseñados.

Cuando el proceso de desarrollo local se convoca expresamente como tal, por un acto específico que responde a la iniciativa del líder local, es habitual que las primeras actuaciones lleven a la formulación de un diagnóstico de los problemas y una estrategia de actuación<sup>15</sup>. Se trata normalmente de situaciones que responden a los dos primeros tipos de motivaciones, como se ha indicado más arriba (crisis sobrevenida o un grave problema estructural).

En el *tercer tipo*, que se corresponde con experiencias más maduras, en colectividades donde existen más agentes y donde la práctica de la concertación está más difundida, las actuaciones se producen de una forma *natural* y la formulación estratégica puede no existir de forma expresa<sup>16</sup> o puede producirse *más adelante* a intervalos periódicos a lo largo del proceso: es el caso del Gran ABC o Rafaela; en Ceará el proceso informal de reflexión y concertación social cristaliza en un documento elaborado siguiendo un proceso ya más formal al cabo de los años; y Porto Alegre elabora su plan estratégico tras años de presupuestos participativos, más orientados a la gestión inmediata.

Incluso el caso de Jalisco parece abogar por la conveniencia de formalizar la visión estratégica porque, si bien la *visión* del Gobierno del estado se plasma en sus documentos ordinarios de planificación (1995), la aparición en 2000 de dos

---

<sup>15</sup> Cinco de los seis casos de estudio responden a este esquema, siendo Jalisco la excepción, donde el antes y el después lo marca el cambio en la administración del estado, no tanto un proceso formalizado.

<sup>16</sup> El proceso es una suma de actuaciones que no se corresponde con un diseño formalizado o guión previamente determinado y, por lo tanto, resulta incluso difícil seguir su traza.

visiones estratégicas promovidas por sendos grupos de instituciones ciudadanas<sup>17</sup> parece indicar que las entidades privadas echan en falta una mayor explicitación o una mayor implicación en la formulación de la visión estratégica.

## CONCERTACIÓN SOCIAL

Los casos avalan el importante lugar que ocupa la concertación social en estos procesos, implicando tanto al sector privado como a la Administración Pública. Su articulación es más o menos compleja a través de organismos de consulta, comisiones, etc. si bien se distinguen dos situaciones:

- Los casos que dan participación solamente a los agentes *directamente* ligados con los procesos económicos (producción, capacitación, financiación, etc.) a través de organismos formales tradicionales de representación.
- Los que optan por una participación social en sentido amplio, dando cabida a las ONG y asociaciones de grupos vecinales y populares, por ejemplo.

Ambos modelos de participación *amplia* y restringida están representados en los casos revisados. Cajamarca, Gran ABC y el Nordeste optan por la representación social en sentido amplio, mientras que Jalisco, Antioquia y Córdoba se decantan por participaciones más restringidas. Las diferencias se explican en unos casos por la mayor amplitud de los objetivos (caso de Cajamarca), el valor de dinamización social que se otorga al propio proceso (Nordeste) o posicionamientos políticos favorables a un espectro más amplio de participación social (Gran ABC).

Es interesante comprobar que la concertación social es incluso mayor allí donde los medios económicos y la capacidad de gestión de las instituciones locales son más escasos<sup>18</sup> (Cajamarca,

---

<sup>17</sup> *Diagnóstico y prospectiva y Jalisco a futuro.*

<sup>18</sup> En casi ninguno de los casos estudiados el proceso de desarrollo local ha ido acompañado *per se* de nuevos ingresos o recursos específicos. La excepción

Nordeste), donde lo que se espera del proceso es un cambio en los mecanismos de asignación de recursos, por un lado, y un refuerzo de la capacidad local para captar recursos procedentes de la administración central, organismos multilaterales de desarrollo, etc. De este modo se detecta:

- Un uso más eficiente de recursos escasos por medio de la cooperación entre instituciones en la realización de obras y servicios (experiencia de Cajamarca).
- Una mejor identificación de proyectos y prioridades. En el modelo de los PDI los proyectos son gestionados por las instituciones originalmente competentes.
- Una mayor capacidad para captar recursos de organismos o programas nacionales, en algunos casos con el soporte de servicios u organismos creados a tal fin: En Nueva Vizcaya el soporte proporcionado a las empresas por el Centro de Desarrollo creado ha permitido captar una cuota mayor de fondos provenientes de programas nacionales de competitividad.

Por el contrario, la falta de incorporación de agentes importantes pero no afines pone en peligro el proceso antes o después: la falta de incorporación de las autoridades regionales o centrales limitó las posibilidades de actuación en Cajamarca en su primera etapa, lo mismo que el sesgo partidista en la municipalidad de Córdoba o del IDEB en la provincia de Buenos Aires.

Otro aspecto que interesa resaltar de los casos es el papel que adquieren las *grandes empresas* y *los sindicatos*, que es especialmente activo en el caso del Gran ABC (en relación con el problema inicial, la crisis del empleo en el sector automotriz). Su presencia es activa en la búsqueda de soluciones. Pero también en Cajamarca, donde la principal fuente de crecimiento del empleo

proviene de una gran empresa minera<sup>19</sup>. En estos casos las grandes empresas son un elemento particularmente crucial del desarrollo de cadenas productivas dentro del municipio o región, por lo que la concertación abre posibilidades realmente valiosas. Este dato muestra que no cabe reducir el ámbito de gestión del desarrollo local al entorno de las PYME: las grandes empresas son una parte del tejido empresarial local y como tal son un elemento con gran capacidad de incidencia en aspectos cruciales, tales como la capacitación de la mano de obra local, cualificación de los centros de formación, desarrollo concertado de planes de calidad y suministro con empresas proveedoras locales, desarrollo de infraestructuras locales, etc.

La concertación social se traduce con frecuencia en el desarrollo de organismos de encuentro y en la introducción de nuevas pautas de trabajo entre organizaciones concurrentes. En el caso de Jalisco se ha creado toda una malla de organizaciones de apoyo a la PYME (en materia de calidad, I+D, diseño industrial, promoción de exportaciones, apoyo a la descentralización espacial). En el caso de Cajamarca la concertación ha dejado una clara impronta en los *modus operandi* de los distintos agentes: desde las numerosas ONG (que han constituido centros consorciados), a las propias empresas (que han constituido agrupaciones para desarrollar temas de interés común), pasando por los vínculos de cooperación entre empresas y centros de formación y de investigación.

El desarrollo institucional es más notorio allí donde se ha creado un ámbito de actuación supramunicipal, como en el Gran ABC (ver recuadro) o en Rafaela (Fundación de Desarrollo Regional, Centro de Desarrollo de Empresas) aunque esto lleva a la cuestión de sostenibilidad de las instituciones creadas.

Se constata que la participación social y la concertación genera por sí misma uno de los frutos principales de los procesos de desarrollo local,

---

viene dada por Jalisco por el proceso de descentralización fiscal seguido (de la federación a los estados y municipios, y desde aquéllos a éstos).

---

<sup>19</sup> También en Jalisco las grandes empresas de la región participan en los diversos comités y organismos de promoción económica existentes.

### **La concertación social en Cajamarca**

En una primera fase, el municipio estableció convenios de cooperación con todos los agentes sociales (ONG, empresas, iversidad, iglesias, Estado, organizaciones sociales, etc.) hasta llegar a la creación de la *Mesa de Concertación* (junio de 1993), organizada en torno a seis *Mesas Temáticas* para compartir responsabilidades de gobierno con la sociedad civil. Hasta 1995 el municipio provincial tuvo una fuerte presencia en la convocatoria y organización de su trabajo, con una menor *ausencia de actores sociales* en la formulación y aprobación de los documentos, elaborado casi siempre por técnicos de las instituciones participantes. Con la reelección del Alcalde (1996-1998) se da una mayor *«institucionalización» de la Mesa*, estableciendo normas de funcionamiento tendentes a darle estabilidad sin depender de los cambios políticos futuros del municipio provincial y socializando las comisiones, con una mayoría de responsables de mesas que ya no son concejales. La fase culmina con la redacción del *Plan de Desarrollo Sostenible de Cajamarca*.

En 1999 se constituyó un Consejo Interinstitucional y Multisectorial de Cajamarca integrado por representantes del sector público, la Cámara de Comercio, la Universidad, las Iglesias, ONG y organizaciones sociales para identificar y planificar proyectos orientados al desarrollo sostenible y armónico de la región, con el objetivo último de combatir la pobreza. Este nuevo proceso cuaja en el denominado **Plan Maestro de Desarrollo Regional Cajamarca 2010**, desarrollado sobre la metodología de *planificación participativa*, y que ha seguido tres fases:

- Fase de lanzamiento del proceso: Se inició con un *taller* para la formulación de una primera *Visión de Futuro* de la región Cajamarca (noviembre de 1999) en el que participaron 400 personas de la región, al que siguieron un taller de capacitación, dirigido a profesionales seleccionados como facilitadores para dirigir los talleres participativos de la segunda fase, y diversas acciones de preparación y sensibilización en las provincias.
- Fase de formulación de la visión regional: Se procedió a *construir* la visión de la región al año 2010 sobre la base de seis talleres pluriprovinciales y otro específico con jóvenes. A continuación se procedió a agregar y consolidar las visiones resultantes en una visión regional coherente por medio de un nuevo taller regional. Seguidamente se identificaron 18 temas de trabajo para cuyo estudio se formaron otras tantas mesas.
- Fase de formulación de estrategias e identificación de proyectos dinamizadores: Se constituyeron las mesas temáticas, encargadas de elaborar un diagnóstico, proyectar los resultados esperados y definir las estrategias requeridas para hacer de la visión estratégica una realidad a medio plazo. Un último evento denominado Foro de Mesas Temáticas sirvió para consolidar los productos de todas las mesas e iniciar la elaboración del documento final, Plan Maestro de Desarrollo Regional Cajamarca 2010.

El *Plan Marco* tiene fuerza legal al haber sido aprobado por resolución de la presidencia regional con fecha 19 de mayo de 2000, en la que se dispone que todas las direcciones sectoriales e instituciones que dependen del CTAR Cajamarca “tendrán como marco orientador” dicho Plan.

### **Proceso de concertación en el Gran ABC**

En esta región el proceso de concertación ha desembocado en la formulación de un Plan Regional Estratégico en el que se expresa la visión del territorio como plataforma de servicios terciarios avanzados que complementa la estructura industrial a la que no se renuncia. Los hitos de carácter institucional que merecen ser destacados son los siguientes:

- Consorcio intermunicipal del Gran ABC creado en 1990 para llevar a cabo tareas de planeamiento municipal conjunto.
- Foro de la ciudadanía creado en 1994, con la presencia de los diferentes actores territoriales (más de 100 organizaciones) y que desempeñó un papel fundamental en la movilización para el desarrollo y el fortalecimiento del capital social.
- Cámara Regional del Gran ABC, constituida en 1997 para hacer frente a la crisis, y que integra a los actores regionales y a tomadores de decisión relevantes a nivel estadual 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) como vertical (entre los diferentes niveles de gobierno municipal, estadual y federal; y entre los diputados en las distintas instancias).

La Cámara Regional se ha convertido en la pieza angular del proceso. Su Carta constitutiva muestra un alto grado de consenso entre los agentes para impulsar una acción estratégica para la región. Sus miembros han optado por crear un ambiente favorable a la innovación y han adoptado importantes acuerdos en sus Acuerdos Regionales, entre los que se incluye la creación de una Agencia de Desarrollo Económico (1998) que ha elaborado el Planeamiento Regional Estratégico del Gran ABC y es responsable de llevar a la práctica sus conclusiones.

**Participación en la identificación de oportunidades de desarrollo local**

Los “Faros de Desarrollo” del Nordeste brasileño surgen a partir de la experiencia adquirida en el funcionamiento de los agentes de desarrollo y la creación de los comités municipales en toda la región. El trabajo de articulación llevado a cabo por los agentes de desarrollo junto a los agentes productivos y actores locales en los diferentes municipios creó las condiciones para la instalación de los “Faros de Desarrollo”, un instrumento que trata de colaborar en la identificación de la estructura económica de los municipios creando un espacio abierto de discusión y búsqueda de soluciones para el fortalecimiento de las cadenas productivas locales, desde la producción, infraestructura comercialización e inserción en los mercados nacional e internacional. De esta forma, el Banco del Nordeste profundiza en su apuesta por la mejor identificación de las diferentes vocaciones económicas locales, trabajando conjuntamente con los representantes de la comunidad, las instituciones públicas, entidades empresariales, cooperativas y asociaciones de productores y organizaciones no gubernamentales. El “Farol de Desarrollo” constituye, pues, un espacio para la discusión y búsqueda de soluciones a los estrangulamientos existentes en el proceso de desarrollo municipal. Mediante esta iniciativa, se reúne a todos los actores locales, desde el prefecto al pequeño agricultor, incluyendo empresarios, sindicatos, asociaciones comunitarias, iglesia y organizaciones no gubernamentales, tratando de construir una acción conjunta en favor del desarrollo municipal. El Farol de Desarrollo no es solamente un foro de discusiones, sino un programa orientado a la acción de los actores locales. Funciona en cada municipio con instrumentos adecuados para garantizar su eficacia, entre los cuales cabe citar la planificación participativa, visión de futuro y directrices estratégicas emanadas de la misma, una agenda de compromisos, proyectos y acciones estructurantes, prioridades de actuación y articulación política e institucional de las diferentes instancias involucradas.

sobre todo en los ámbitos menos adelantados: el *cambio de actitud* en relación con los problemas y la búsqueda activa de soluciones. El resultado es que se pasa de una situación inicial en la que el desarrollo económico es algo que se exige o reclama a otras instancias (básicamente el Estado) a otra final en la que es asumido como una responsabilidad o tarea propia, en la que la comunidad local tiene mucho que decir y hacer.

La participación social no se limita, sin embargo, a la asistencia a órganos de encuentro formales. En algunos casos (v.g., Cajamarca) es relevante la actividad formativa que se produce antes y durante el proceso, dirigida tanto a personal adscrito a las instituciones como a los colectivos sociales. El objetivo de estas actividades previas de formación es el de capacitar a las personas para asumir nuevos papeles sociales en el proceso de desarrollo de modo que la participación en los lugares de encuentros sea más fructífera.

**ALCANCE DE LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

El objetivo último de los planes estratégicos se expresa habitualmente en una formulación sencilla, como es la creación de empleo, renta y riqueza, la mejora de la calidad de vida de la población o la reducción o eliminación de las desigualdades sociales y las causas de marginación o exclusión social.

Aunque tal definición de objetivos, por genérica, podría ser válida para todos los casos estudiados (y muchos más), la concreción de los objetivos específicos y, sobre todo, de las estrategias para conseguirlos establece diferencias apreciables. En todo caso, el diagnóstico inicial debe identificar los problemas principales, en los que habrá considerables diferencias de intensidad, tanta como diferente es el nivel de desarrollo de partida. Por ello, las actuaciones previstas en los planes podrán diferir considerablemente de unos a otros.

El alcance o contenido de las actuaciones depende de la capacidad financiera o presupuestaria de las administraciones locales, que en la muestra analizada es muy diversa. Con frecuencia, cuanto menor sea el ámbito de competencia menor será la capacidad financiera de las instituciones implicadas. No obstante, el principal objetivo de los planes es establecer las *prioridades* de actuación y, por tanto, actuar sobre las pautas de asignación de recursos. Los proyectos se ejecutan con cargo a los recursos habituales, sin que surja una financiación *ad hoc*. De aquí que cuanto mayor sea la implicación de distintas administraciones y organismos con capacidad de gasto, mayor es la posibilidad de lograr resultados por medio de una mayor adecuación de las actuaciones y una mayor capacidad de influir en las decisiones de gasto.

En principio, los planes estratégicos están orientados a la acción, por lo que no pueden limitarse

a ser un mero ejercicio de visión y formulación estratégica sin vinculación operativa. Cuando la falta de recursos o la deficiente concertación con otras administraciones limita las posibilidades de ejecución existen altas posibilidades de generar frustración social, en particular cuando su elaboración ha generado una participación intensa (v.g., en Cajamarca).

Los casos considerados cubren una gama de actuaciones muy amplia, que puede agruparse en torno a tres tipos básicos:

- Provisión o mejora de *servicios básicos* que benefician a la población en general.
- Actuaciones tendentes a *corregir* o compensar las *desventajas competitivas* de las empresas del territorio. En este campo entran actuaciones dirigidas al desarrollo de infraestructuras y de servicios anejos a las mismas y su objetivo inmediato es eliminar los costes adicionales que se derivan para la actividad económica en las empresas instaladas en el territorio mermando su competitividad, y que desincentivan la atracción de empresas foráneas para instalarse en él.
- Actuaciones tendentes a *liberar las potencialidades* del territorio, construyendo ventajas competitivas sobre las que desarrollar nuevas oportunidades de negocio.

Las experiencias estudiadas incluyen, en todos los casos, actividades de tipo 2 y 3. En conjunto, los planes focalizan y priorizan las actuaciones para conseguir resultados más directamente ligados con los principales problemas detectados desde una óptica de generación de empleos y rentas. A menor grado de desarrollo las actuaciones dan más importancia a los servicios básicos que afectan directamente a la calidad de vida de los administrados<sup>20</sup>, v.g., Cajamarca. Cuanto más rico sea el nivel de desarrollo alcanzado, los

---

<sup>20</sup> En términos estrictos, un programa de desarrollo económico local no puede limitarse a contener actuaciones del primer tipo, ya que, aún siendo necesarias para mejorar las condiciones de vida de la población, no abordan cuestiones específicas del desarrollo económico.

objetivos tenderán a construir estrategias de desarrollo sobre la base de las ventajas competitivas identificadas (Jalisco). Por otro lado, según que el ámbito de actuación sea rural, municipal, metropolitano, regional o estatal la panoplia de actuaciones se extiende.

- Los programas de desarrollo rural inciden sobre todo en capacitación, accesibilidad y servicios básicos, pero también en instalaciones para la comercialización, agrupaciones de productores e implantación de nuevos cultivos.
- Los programas de desarrollo económico municipal, dependiendo de su tamaño incidirán además en eficiencia institucional, mejora de la gestión de servicios y procedimientos municipales, servicios de información, *marketing* e imagen municipal, infraestructuras de comunicación, gestión medioambiental, infraestructura de servicios, equipamientos colectivos, centros de formación y agencias locales de desarrollo, entre otros aspectos.
- Los programas de desarrollo regional o provincial no prestarán tanta atención a los servicios básicos (que serán de competencia municipal) pero pondrán más énfasis en programas de mejora de la competitividad, internacionalización, redes de cooperación empresarial, infraestructuras empresariales, centros tecnológicos y de investigación y desarrollo de instrumentos de financiación empresarial, entre otros.

No hay razones *a priori* para diseñar un listado de actuaciones incluibles y excluibles, correspondiendo al diagnóstico la identificación de los problemas existentes y, por tanto, la búsqueda de soluciones. Así, por ejemplo, en el Plan Marco Regional de Cajamarca se constituyeron 18 mesas temáticas con temas que incluyen administración de justicia, identidad cultural, biodiversidad o familia y política de género. Otros planes se han enfocado más estrictamente a los potenciales de desarrollo económico y la competitividad empresarial (Nueva Vizcaya). Los procedimientos participativos abiertos tienden a exten-

der el campo temático, favoreciendo los temas sociales.

Uno de los resultados visibles más comunes es la creación de una institucionalidad nueva para servir a los objetivos marcados por el Plan: una *Agencia de Desarrollo*, cuyo cometido se centra en la prestación de servicios a empresas en unos casos, mientras en otros se amplía para cubrir el espectro de actuaciones previstas para el desarrollo del territorio. Se da en los casos de Antioquia, Córdoba, Gran ABC y con un carácter mucho más *virtual* en Cajamarca<sup>21</sup>. En el Nordeste de Brasil el Banco del Nordeste desempeña el papel de agencia de desarrollo<sup>22</sup> y en Jalisco se desarrolla toda una gama de entidades de apoyo empresarial (internacionalización, innovación, diseño) pero no una agencia como tal. Entre los casos reseñados hay una serie de centros de apoyo empresarial relevantes, como el IDEB (Buenos Aires), el Centro de Desarrollo e Innovación empresarial (CEDYT) en Nueva Vizcaya o el Centro de Desarrollo Empresarial de Rafaela.

En este contexto los casos analizados aportan recomendaciones de interés:

- La importancia de *definir (identificar) la vocación económica* del territorio como base de las actuaciones estructurantes de desarrollo local. Este papel es asumido en estudios realizados por técnicos contratados al efecto (Cajamarca) o realizados por las instituciones participantes (cámaras empresariales, agencias gubernamentales) o las agencias de desarrollo, cuando existen (Nordeste). Las opciones pasan por revitalizar las industrias tradicionales (Jalisco, Cajamarca), valorizar los recursos locales desaprovechados (Nordeste), modernizar las industrias existentes (Antioquia), incentivar nuevas iniciativas empresariales locales (Córdoba) o crear plataformas de atracción de empresas externas (Córdoba, Rancagua, Jalisco). La vocación del territorio marca las pautas para las actuaciones en materia de infraestructuras, capacitación y desarrollo institucional.

---

<sup>21</sup> Centro de Competitividad de la Cámara.

<sup>22</sup> Hay especial empeño en no crear entidades nuevas.

- La gran relevancia de los programas de *capacitación* de la población laboral y de los directivos empresariales. Este componente adquiere un papel estelar en programas del Nordeste de Brasil, donde el Banco vincula su función financiera de prestador de recursos con la capacitación de los prestatarios como garantía de buen término de la operación y, por tanto, de la recuperación de los créditos. El Proyecto Cuchumatanes como proyecto de desarrollo rural integral exitoso ha combinado igualmente capacitación técnica y acceso al microcrédito.
- La importancia de desarrollar el *capital social* para la cooperación entre los diferentes actores locales y la sustentabilidad del proceso de desarrollo local. El Pacto de Cooperación de Ceará, creado en 1991, como un foro permanente surgido de la experiencia de movilización y participación política de la nueva generación de empresarios cearenses, acabó ampliándose a los restantes sectores de la sociedad civil, constituyendo una red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo de Ceará en las esferas económica, social, política, cultural y ambiental. Esa misma concertación entre entidades diversas (entidades financieras locales, grandes empresas y ONG) ha resultado positiva en Cajamarca para alumbrar soluciones eficientes para problemas de los microemprendedores (creación de fondos de aval y fondo descentralizado), así como para generar una dinámica de búsqueda de soluciones concretas en instituciones en principio alejadas de los problemas de las PYME, como la universidad local.
- El gran valor del *liderazgo* para generar una dinámica social de movilización de recursos, ejercido por las instituciones incluso *sin recursos económicos*, como fue el caso de la municipalidad de Cajamarca a pesar de su debilidad institucional. Esto pone de relieve que el fortalecimiento fiscal de las municipalidades no es necesariamente una condición previa para la implicación municipal en el desarrollo local y con frecuencia sucede lo contrario: la implicación en el proceso de desarrollo económico induce a

desarrollo económico induce a modernizar los servicios municipales. Ese liderazgo es también ejercicio por instituciones del sector privado (casos de Antioquia, Nueva Vizcaya).

- La necesidad de promover una *oferta de servicios productivos* a medida de las necesidades del tejido empresarial local. La iniciativa de Villa El Salvador centró su estrategia de competitividad en el impulso del parque industrial para el apoyo de la pequeña empresa, facilitando el equipamiento de servicios empresariales comunes, infraestructura adecuada y control de la contaminación ambiental. A niveles más elevados de desarrollo local los servicios e infraestructuras cubiertos son lógicamente más altos (Córdoba, Porto Alegre, Rafaela,). En Porto Alegre la cooperación público-privada entre el gobierno municipal, las empresas, los sindicatos y el conjunto de la sociedad civil ha dado lugar a actuaciones tales como el “Trade Point Porto Alegre”, que facilita a las pequeñas empresas locales el contacto con los mercados internacionales; la Institución Comunitaria de Crédito Portosol, destinada a asegurar a las microempresas y pequeñas empresas locales el acceso al crédito; la Incubadora Empresarial Tecnológica, que presta apoyo en los primeros pasos de la creación de empresas que incorporan nuevas tecnologías; y el Parque Industrial de Restinga, en el que la Municipalidad oferta infraestructura para el funcionamiento de empresas que incorporan el respeto al medio ambiente. Estas actuaciones, así como las de Jalisco, resaltan también la importancia de la *aproximación integral a las necesidades de la empresa*, al desarrollar una gama de apoyos que cubre todas las facetas de la actividad empresarial, tanto financieras y como no financieras, incluida la desregulación y simplificación de trámites administrativos para reducir los costes de creación y gestión de empresas (perceptible en Jalisco, pero también, en un ámbito más limitado, en actuaciones municipales).

Este desarrollo de servicios se presta con la creación de nuevas instituciones (centros de

desarrollo empresarial en Rafaela, Medellín, Córdoba) pero también activando las *posibilidades latentes* en instituciones que se mantenían relativamente alejadas del mundo empresarial, como universidades (Nueva Vizcaya, Cajamarca, Jalisco) e, incluso, cámaras de comercio.

- La utilidad de ejecutar un servicio de *marketing de ciudad* para captar negocios para la ciudad, transmitiendo una imagen dinámica de la comunidad local (v.g., la Municipalidad de Rancagua, a través de su Programa “Rancagua Emprende”) y ejerciendo una función de animación en la iniciativa de desarrollo local también en municipios pequeños (v.g., Buena Vista, en Bolivia, para promover conjuntamente el turismo y el desarrollo del municipio).
- Los casos ponen también de relieve la mejora que se consigue en el aprovechamiento de los *programas nacionales* existentes de capacitación, apoyo a las empresas, financiación, etc. cuando los agentes locales se convierten en vehículos *para acceder* a ellos, v.g., experiencia de Nueva Vizcaya en relación con el programa nacional de competitividad mexicano (CIMO). Este papel es aún más necesario cuando la región está *alejada* del centro. En el caso de Cajamarca son las instituciones locales las que han asumido el protagonismo necesario, incluso cuando los programas tienen su origen en la administración central (v.g., programa 4R)<sup>23</sup>.

Como recomendaciones que alertan sobre los riesgos existentes los casos destacan los siguientes:

- Es necesario *fortalecer* la organización *municipal* para orientarla al desarrollo económico local. Además de la falta de recursos los problemas están en la propia debilidad

---

<sup>23</sup> En contraste con la actuación deficiente de programas como FONCODES, con una incidencia local pequeña y en ocasiones seriamente criticada, o incluso inexistente, como en el programa multisectorial de crédito del BID, cuya incidencia en la región es mínima.

de la organización municipal, donde se requiere capacitación técnica para gestionar procesos estratégicos de desarrollo y un cambio en el modelo de gestión municipal, que debe orientarse a la búsqueda de resultados, prioridades y estrategias.

- Hay que propiciar *instituciones mixtas* como garantía frente a las transiciones políticas que afectan negativamente a la estabilidad de las iniciativas de concertación, como lo muestran los casos de Córdoba y Cajamarca, para lo que hay que contar con instituciones ciudadanas potentes que compartan el protagonismo del proceso.
- Desarrollo local no implica independencia de las políticas nacionales, en particular las de competitividad e infraestructuras de interés general. La falta de *coordinación con las instituciones nacionales* es causa del deficiente funcionamiento de algunas experiencias (Cajamarca en su primera fase; el IDEB, que se ha resentido de un bajo nivel de adicionalidad y complementariedad con las instituciones nacionales).
- En la mayoría de los casos señalados no se tiene capacidad para actuar sobre la totalidad de los eslabones de las cadenas productivas. El énfasis está puesto en la mejora de las condiciones del entorno para el ejercicio de la actividad productiva. Con frecuencia el empresario se encuentra con dificultades para realizar su parte de la actividad, v.g., financiar las inversiones productivas precisas. Los PDI del Nordeste lo contemplan (por la acción ordinaria del Banco del Nordeste) y en algunos de los casos se ha previsto la creación de entidades de financiación para microempresas (Porto Alegre) o se establecen ayudas financieras específicas (Jalisco). Por ello resulta conveniente vincular los programas de desarrollo local con otros programas, normalmente de carácter nacional, que cubren estas otras facetas.
- Los programas nacionales tienen débil acceso a los territorios alejados del centro, lo que aboga por su *gestión territorializada* (des-

centralizada) en conexión con entidades o agencias de desarrollo local.

- Finalmente, hay que insistir en que las inversiones productivas tienen limitada eficacia cuando no van acompañadas de capacitación e información estratégica empresarial.

## **EL APOYO A LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS**

La orientación de los programas a la creación de empleo y renta lleva de inmediato a considerar el papel y las necesidades de las empresas locales, de su organización, su articulación con los mercados nacionales e internacionales, de su acceso a la información y a la innovación tecnológica.

A diferencia de los tratamientos tradicionales de tipo asistencial, se reconoce el papel crucial que desempeñan las micro y pequeñas empresas en el desarrollo local pero también su fragilidad y la necesidad de superar modelos arcaicos de gestión. En todos los casos analizados se incorpora este punto de vista, y en casi todos se traduce en la creación de organismos y medidas específicos dedicados a la promoción y desarrollo de las microempresas y PYME: en Córdoba, Gran ABC, Antioquia (plan de la microempresa) o Jalisco, donde se crea una constelación de organismos y programas de apoyo. Es preciso resaltar que el énfasis se sitúa siempre en la competitividad de las empresas y en su inserción en los mercados internacionales. Los ejemplos se repiten en los casos reseñados: desde Rancagua a Rafaela, pasando por el IDEB y Villa El Salvador.

En algunos casos destacados se ha ido más allá del fomento de la asociatividad empresarial y de programas de capacitación, entrando a apoyar a las empresas poniendo a su alcance instrumentos para facilitar su financiación (microemprendedores) y el acceso a los canales formales de financiación, creando un fondo de aval, como en los casos de Porto Alegre y el Gran ABC. Incluso en Cajamarca, donde la administración como tal carece de recursos para emular esta vía, otros agentes como las ONG, implicando a Minera

Yanacocha, han creado instrumentos de este tipo (microcréditos, fondo de avales) destinados a los productores rurales.

Aunque conformen la inmensa mayoría del tejido productivo no se trata, sin embargo, de una identificación *a priori* entre las PYME y el desarrollo local. Como se ha indicado anteriormente en el necesario diálogo con las empresas, según el contexto local, las grandes son también interlocutores destacados (Gran ABC, Jalisco, Cajamarca, Antioquia, Córdoba) y el objeto de ese diálogo pasa también con el fomento de su articulación productiva con las PYME locales.

### **LA FINANCIACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL**

La capacidad financiera de una gran parte de las administraciones locales en América Latina es muy limitada como consecuencia de la estrecha base fiscal, la ineficiencia de los sistemas recaudatorios y la desfasada normativa fiscal. En consecuencia, el porcentaje de ingresos *proprios* es reducido, proviniendo éstos en su mayor parte de transferencias de la administración central.

Por otra parte el acceso de las administraciones locales al endeudamiento bancario para financiar sus inversiones —allí donde la normativa legal lo permite— se ve dificultado, cuando no impedido, por la falta de garantías (expectativas de ingresos futuros). Las prácticas de gestión pública adolecen de falta de transparencia e impiden tener un conocimiento cabal de su estado financiero.

La situación está experimentando cambios positivos en algunos países donde el proceso de descentralización fiscal a favor de los ayuntamientos está más avanzado. México es el caso más evidente, con un número creciente de estados y grandes municipios que no sólo han visto aumentar considerablemente el volumen de ingresos transferidos no condicionados, sino que han establecido prácticas de información y gestión financiera que les permite acceder a la oportuna certificación de las agencias internacionales de

*rating*<sup>24</sup>. Pero estos casos reflejan más bien la excepción que la pauta general.

En tales circunstancias resulta pertinente preguntarse por la viabilidad del intento local de asumir competencias en materia de desarrollo económico, dotándose de una organización *ad hoc*, e implicarse activamente en la promoción de inversiones de carácter económico y productivo, en el contexto de las experiencias recogidas.

### **Financiación de institucionalidad específica**

La constitución de los organismos *ad hoc* y el funcionamiento ordinario de todos o parte de los servicios prestados (información, capacitación, asistencia a procesos de concertación, servicios especializados) se financian inicialmente con recursos locales propios o con subvenciones de programas de asistencia técnica.

En las diferentes evaluaciones realizadas sobre el caso de Rafaela en estos últimos años se destaca que los *ratios* alcanzados sobre la sostenibilidad financiera del Centro de Desarrollo Empresarial son importantes<sup>25</sup>. Aún así, la experiencia de las Agencias europeas confirma que la completa autofinanciación sobre la base de ingresos por servicios es una quimera. No obstante, una medición más completa de su impacto debería incluir los efectos inducidos en el mayor crecimiento económico y empleo generados precisamente por el superior dinamismo de las empresas locales que incorporan los servicios, así como su contribución a la sostenibilidad institucional generada en el proceso. Los informes de evaluación reconocen que gracias a la gestión realizada, las entidades empresariales de Rafaela y su región han ido evolucionando desde posiciones corporativas y gremiales a una creciente generación de confianza y articulación colectivas para mejorar sus posiciones competitivas.

---

<sup>24</sup> El programa FORTEM del BID apunta en esta dirección con notable éxito.

<sup>25</sup> Una iniciativa financiada por el FOMIN. A los tres años de entrar en funcionamiento la cifra de facturación de los servicios prestados cubra el 84% de los costes variables.

Por tanto, la evaluación de la entidad debe tener en cuenta el retorno implícito en el mejor funcionamiento del sistema productivo (mayor facturación, mayor nivel de empleo, mayores exportaciones). Tal mejora, en buena lógica, repercutirá en un aumento de los ingresos fiscales recaudados por la administración (impuesto sobre las rentas personales, sobre los beneficios de las empresas y sobre el tráfico comercial). El problema radica, aparte de en la misma dificultad de realizar el cómputo para la evaluación, en que los sistemas vigentes de ingresos fiscales locales son poco sensibles a la mejora de la base fiscal y no recogen todos los efectos producidos<sup>26</sup>: el sistema no tiene los *puntos de conexión* necesarios con el sistema fiscal general.

En la práctica esto implica que las instituciones de fomento sólo podrán financiarse parcialmente sobre la base de los servicios directamente prestados, mientras que el resto deberá provenir de contribuciones efectuadas por la Administración local y las empresas socias o sus entidades representativas, sobre la base de que repercuten en un mejor funcionamiento de unas y otras. El problema radica realmente en visualizar esas mejoras de modo que las discusiones presupuestarias se realicen de forma eficiente y se tenga un instrumento de evaluación para actuar en consecuencia.

### **Financiación de la mejora de servicios municipales tradicionales**

Las inversiones en servicios municipales tienen unos destinatarios (*clientes*) bien determinados y la financiación tanto de los gastos corrientes como de las inversiones pueden y deben ser financiados íntegramente por ellos<sup>27</sup>. Los problemas surgen en países en los que las administra-

ciones locales no cuentan con los instrumentos para actualizar las tasas, y décadas de servicio deficiente restan credibilidad a cualquier intento de actualizar dichas tasas antes de que las mejoras sean percibidas. Pero en última instancia se trata de problemas de comunicación y de gestión que no presentan dificultades conceptuales. El flujo de futuros ingresos, debidamente actualizado, debería servir de suficiente garantía para financiar mediante el endeudamiento bancario las inversiones pertinentes, tanto si su provisión queda en manos de la Administración Pública, o para retribuir al gestor privado, en caso de provisión en régimen de concesión o de forma privatizada.

En la práctica, la financiación de los servicios y de las inversiones precisas constituye una carga importantes para los ayuntamientos. En los municipios menores los porcentajes de cobertura son bajos y el listado de impagados bastante elevado. De aquí que haya margen amplio para la mejora de la gestión municipal en este apartado a través de las correspondientes asistencias técnicas y aplicación de mejores prácticas.

### **Financiación de inversiones e infraestructuras económicas**

La financiación de infraestructuras y servicios de uso general (vialidad, alumbrado público, educación, sanidad, entre otros) plantea problemas más complicados porque en la mayoría de los casos resulta difícil identificar a los usuarios o establecer un sistema de pago por uso, por lo que habitualmente se financian con cargo a los ingresos fiscales generales, aún cuando existen sin duda posibilidades de imputación directa de costes en algunos casos (mejoras que repercuten en el valor de la propiedad inmobiliaria). Las inversiones se realizan habitualmente con cargo a transferencias específicas o condicionadas de las administraciones centrales. En una evolución hacia ingresos no condicionados, lo deseable es basar las decisiones en cálculos de rentabilidad social y financiar las inversiones con empréstitos a largo plazo, con la garantía de los ingresos futuros de los ayuntamientos.

La justificación de la financiación de inversiones

---

<sup>26</sup> Puede registrarse un incremento fiscal por aumento del número de empresas instaladas.

<sup>27</sup> En ningún caso la provisión de servicios municipales debiera ser una carga neta para la Administración y las transferencias de rentas que puedan establecerse por razones de asistencia social deben figurar explícitamente como tales.

productivas (v.g., parques industriales, incubadoras de empresas, centros de servicios, recintos feriales, centrales de transportes, u otros) no presenta mayores diferencias conceptuales en su tratamiento con relación a las inversiones no productivas, aunque los retornos esperados deben calcularse en términos de futuros incrementos de empleos e ingresos fiscales. Buena parte de estas inversiones son recuperables de los usuarios (v.g., parques industriales) y las administraciones locales juegan fundamentalmente un papel promotor y, en su caso, financiador. Un problema legal con el que se enfrentan las administraciones locales en muchos países es la dificultad legal para endeudarse o para aplicar recursos fiscales para financiar este tipo de inversiones.

Los casos muestran un involucramiento claro en la financiación de inversiones productivas por parte de los municipios y gobiernos regionales con capacidad financiera y legal, si bien otros municipios con idéntica capacidad no asumen esta función en función de su estrategia de desarrollo o de su voluntad de implicarse directamente en la promoción del desarrollo local.

#### **Financiación del proceso de reflexión estratégica**

La financiación del proceso de reflexión estratégica plantea menos problemas por su menor coste relativo. En la medida en que el proceso se realice con el concurso de consultores, las administraciones locales acostumbran a financiarlo con subvenciones de otras administraciones, pero no debería haber mayor problema en financiarlo con fondos propios de las entidades concertantes.

Como conclusiones generales cabe decir que:

- La escasa capacidad financiera de las municipalidades y otros GSN limita su capacidad para endeudarse a largo plazo para financiar inversiones (y, por tanto, ser clientes directos del Banco), limitando su capacidad para asumir la promoción de inversiones de carácter económico o productivo, con la salvedad de las entidades más grandes y mejor gestionadas.
- Hay una necesidad manifiesta de mejorar la capacidad fiscal de los ayuntamientos y otros GSN, renovar sus normativas fiscales, sus sistemas de gestión y las modalidades de prestación de servicios. A nivel de la administración central es preciso establecer directrices de descentralización que establezcan una clara distribución de competencias y sobre ellas construir un sistema de atribución de ingresos fiscales que reduzca al mínimo las transferencias condicionadas.
- Es deseable que los sistemas de ingresos locales cuenten con mecanismos *de retorno*, de modo que la recaudación sea sensible a la actividad de fomento del desarrollo local. De este modo sería más fácil argumentar numéricamente sobre la rentabilidad social de los fondos dedicados a tales actividades.
- La experiencia muestra, sin embargo, que este proceso no debe ser necesariamente previo a su participación en programas con un componente de desarrollo económico local, porque el desarrollo económico local es seguramente la mejor forma de contribuir a su saneamiento económico.

## La operativa actual del Banco

### LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SUBNACIONAL DEL BANCO

La estrategia corporativa del Banco da prioridad a la elevación de la competitividad de los países, entendida como la capacidad del país para desarrollarse económicamente en un entorno de libre comercio internacional a partir de las dotaciones de recursos físicos y humanos que le son propios.

Sin perjuicio de ello, el Banco ha hecho préstamos a gobiernos subnacionales por importes significativos que en sus 40 años de actividad representan un 13% de su cartera histórica acumulada (US\$17.400 millones en valores constantes de 1992). La cartera de operaciones en preparación del trienio 1999-2001 incluye 71 proyectos para el desarrollo que ascienden a US\$8.300 millones en préstamos. Estas cifras muestran el interés creciente por incluir el ámbito local en el foco de las actuaciones financieras del Banco.

En correspondencia con el interés creciente de las operaciones subnacionales, el Banco ha establecido su estrategia para el desarrollo subnacional, con cuatro líneas de intervención que marcan sus prioridades:

1. Clarificación de las relaciones intergubernamentales: distribución de responsabilidades entre las distintas administraciones; sistemas de decisión de gasto basados en un sistema de prioridades y en el principio de sujeción a las limitaciones presupuestarias; aplicación del principio de adecuar las cargas a los beneficios esperados.
2. Sistemas de gobernación: establecimiento de mecanismos de representación y supervisión ciudadana, transparencia en la gestión y rendición de cuentas (responsabilidad) por parte de los gestores subnacionales.

3. Capacidad institucional de gobiernos subnacionales: asignación de medios y capacidades para llevar a cabo de forma adecuada las responsabilidades de los GSN.
4. Pautas de financiación sobre la base de los principios de suficiencia de los recursos para desarrollar las funciones encomendadas, con predominio de recursos propios y transferencias que no distorsionen las preferencias de gasto, aplicación de tasas por servicios prestados y un marco regulatorio riguroso que controle el endeudamiento<sup>28</sup> para que coadyuve al mantenimiento de una sana disciplina fiscal.

En estos puntos no se recoge de forma expresa la idea de fomentar la implicación de los GSN en el desarrollo económico como una de las prioridades. De hecho, podría pensarse que se está apuntando fundamentalmente al desarrollo de marcos normativos, actuaciones que el Banco puede apoyar y financiar mediante operaciones de asistencia técnica<sup>29</sup>. Sin embargo, en el último año están apareciendo (y, en algún caso, reapareciendo) múltiples proyectos de operaciones de préstamo que incluyen componentes susceptibles de encajar dentro del concepto de desarrollo económico local.

---

<sup>28</sup> Se resalta la necesidad de evitar el denominado *riesgo moral* por el que los GSN se endeudan por encima de lo prudente en la confianza de que el Gobierno nacional acudirá a su rescate llegado el caso, estableciendo reglas nítidas que lo impidan. Los casos de bancos estatales con cartera de créditos insolventes han sido frecuentes en América Latina.

<sup>29</sup> La introducción de buenas prácticas se puede incentivar también mediante la introducción de componentes de fortalecimiento institucional en operaciones de préstamo. El citado programa FORTEM ha marcado en México un precedente sumamente interesante en esta línea ya que convierte tal componente en un prerequisite que abre la vía financiera.

En realidad, y como se ha dicho más arriba, el Banco ha realizado numerosas operaciones de préstamo a través de las cuales se han financiado inversiones en áreas *típicamente* municipales<sup>30</sup> o locales, pero hasta fechas recientes ha prestado poca atención a la realización de operaciones que fomenten el *desarrollo económico local* desde la perspectiva integral a la que aquí se está haciendo referencia. Y cuando se ha incluido algún componente de desarrollo económico local con frecuencia ha sido el que ha arrojado resultados más insatisfactorios (López-Sabater, 1999).

### **REVISION DE PROGRAMAS DEL BANCO EN EL ÁMBITO LOCAL**

En la práctica del Banco el término desarrollo local da cobertura a tipos de proyectos muy diferentes. En concreto un documento interno del Banco<sup>31</sup>, caracteriza como proyectos de desarrollo local los que:

- Fortalecen la política y el marco institucional para el desarrollo en el ámbito local y municipal;
- Apoyan el papel de los actores (municipalidades o grupo de municipalidades, organizaciones de la comunidad y organizaciones no gubernamentales, así como agencias del gobierno central con responsabilidad relacionada con el desarrollo local, tales como fondos de inversión social, departamentos de línea e institutos municipales) en la definición y ejecución de sus responsabilidades dentro del marco de descentralización del país;
- Buscan solución para requerimientos de servicios específicos o condiciones sociales en el ámbito local (servicios municipales, in-

versión social, provisión de servicios sociales, alivio de la pobreza humana incluyendo el mejoramiento de barrios, etc.).

Esta definición engloba claramente a proyectos que pueden denominarse de descentralización, fortalecimiento o modernización institucional y desarrollo municipal tradicional pero queda corta para acoger lo que se ha definido más arriba como actividades de desarrollo *económico* local. De acuerdo con esta concepción, para ser aceptados como programas de desarrollo económico local en sentido estricto las actuaciones tienen que estar *expresamente* orientadas a la promoción del desarrollo económico de la zona y concebidas desde una visión *integral* o global del proceso en el territorio.

Dicho de otra forma, un prerrequisito de toda actuación de desarrollo local estriba en la existencia de una *reflexión estratégica previa* con carácter más o menos expreso o formalizado, en la que se marquen las pautas de desarrollo preciso para el territorio, a partir de sus condiciones iniciales de partida (diagnóstico, matrices de debilidades y fortalezas, oportunidades y amenazas) y de una visión o apuesta de desarrollo preferiblemente establecidas a partir de ejercicios participativos o consensuados entre los agentes públicos y privados.

Por lo tanto, aunque los programas de desarrollo municipal que invierten en infraestructura básica municipal (saneamiento, alumbrado, carreteras, educación, sanidad) contribuyen indudablemente a mejorar la condición de vida de los residentes y a facilitar las actividades productivas, no pueden considerarse programas de desarrollo local si tales inversiones se consideran de forma aislada<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Se trata de infraestructuras básicas (abastecimiento de agua, saneamiento, electrificación rural, etc.), vivienda o transporte urbano.

<sup>31</sup> “Lineamientos para la coordinación de las operaciones RE2 relacionadas con el desarrollo local”, preparado por un *comité ad hoc* de la región II, de fecha 13/02/2001.

---

<sup>32</sup> De la misma forma que los programas de mejora de la competitividad o de desarrollo productivo tampoco pueden considerarse de desarrollo local cuando se enfocan a los sectores productivos *per se*, sin tener en cuenta su relación con el territorio o las condiciones de desarrollo en el mismo.

Cuadro 3. Relación de operaciones recientes del BID con componente de desarrollo local			
País	Programa	Fecha	Aporte BID <sup>b</sup>
Argentina	1. Apoyo al Fortalecimiento del Sector Productivo Regional en Áreas de Menor Desarrollo Relativo.	PII 21/04/01	20,0
	2. Reformas y Desarrollo de los Municipios Argentinos	PP 03/12/98	250,0
	3. Modernización del Estado en la Provincia de Córdoba	PP 14/11/00	215,0
	4. Desarrollo integral de grandes aglomeraciones urbanas del interior	PP 10/11/97	260,0
	5. Apoyo a la modernización del Estado y al fortalecimiento fiscal de la Provincia de Buenos Aires	PP 11/12/96	350,0
Bolivia	6. Desarrollo del turismo	PI 0 9/04/95	5,0
Brasil	7. Apoyo al desarrollo urbano del Estado de Paraná (R-190), 1996 (Paraná cidade)	PP 06/02/96	249,0
	8. Desarrollo municipal de Porto Alegre	PP 17/02/98	76,5
	9. Desarrollo sustentable de la zona da Mata Pernambucana	PII 02/05/01	120,0
	10. Desarrollo del Ecoturismo en la Amazonía legal	PP 05/10/99	11,0
	11. Preservación del patrimonio histórico urbano (MONUMENTA)	PP31/08/99	62,5
Chile	12. Mejoramiento de la eficiencia y de la gestión de la inversión regional	PP 31/10/00	300,0
Colombia	13. Desarrollo municipal II	PP 10/11/97	60,0 <sup>a</sup>
	14. Desarrollo alternativo	PP 26/11/96	90,0
Ecuador	15. Apoyo a la descentralización	PI 02/04/01	4,8
	16. Desarrollo municipal II	PII 17/02/98.	38,4
El Salvador	17. Desarrollo Local II	PII 22/04/01	50,4
Guatemala	18. Desarrollo sostenible de Petén	PP 05/11/96	19,8
	19. Desarrollo comunitario para la paz	PP 22/10/96	50,0
Honduras	20. Reducción de la pobreza y desarrollo local	PP 07/11/00	25,0
Jamaica	21. Desarrollo de la infraestructura de los distritos	PP 27/07/99	35,0
México	22. Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM)	PP 28/09/99	800,0
	23. Programa de modernización de mercados de trabajo, etapa II, fases 1 <sup>a</sup> y 2 <sup>a</sup>	PP 26/11/96	250,0
		PP 20/06/00	200,0
24. Inversión en recursos humanos para el desarrollo regional de negocios	TC 01/10/97	1,3	
Nicaragua	25. Apoyo a la implementación de la estrategia de la reducción de la pobreza	PP 07/12/00	10,0
	26. Combate a la pobreza y fortalecimiento de capacidades locales	PP 03/10/00	50,0
	27. Modernización del municipio de Managua	PP 09/05/00	5,7
Panamá	28. Desarrollo sostenible del Darién	PP 20/11/98	70,4
	29. Apoyo al sector turismo	PP 22/09/98	2,5
Perú	30. Apoyo al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	PP 28/05/96	150,0 <sup>a</sup>
Uruguay	31. Programa de Desarrollo Municipal III de Uruguay	PP 05/03/97	54,6

<sup>a</sup> Más otro préstamo del BIRF por igual cuantía. <sup>b</sup> Millones de US\$.  
PP: Propuesta de préstamo; PI: Perfil I; PII: Perfil II; TC: Cooperación técnica.

En realidad basta con *cualificar* el concepto de *desarrollo* con el adjetivo *socioeconómico* e *in-*

*cluir* el fomento de la actividad económica dentro de las competencias propias de la adminis-

tración pública subnacional<sup>33</sup> (y, por tanto, de los servicios ofrecidos) para hacer plenamente compatible la definición anterior con el concepto propugnado de desarrollo local, sacándolo de la órbita exclusivamente asistencial. De este modo, los programas de desarrollo económico local (DEL) son un subconjunto de los programas de desarrollo local.

Dada la relativa proximidad de los conceptos manejados se ha considerado interesante revisar una serie de operaciones del Banco recientes, en curso o en fase de diseño para evaluar su mayor o menor cercanía con la formulación propuesta de desarrollo económico subnacional y establecer en su caso las pautas posibles para conseguir un encaje pleno. En el Cuadro 3 de la página anterior, se listan las 31 operaciones sometidas a revisión<sup>34</sup>, para lo que se ha examinado la documentación disponible en la sede del Banco (casi siempre la propuesta de préstamo y los reglamentos operativos) y se han mantenido entrevistas con los funcionarios del Banco implicados en su preparación.

A los efectos perseguidos, cabría hablar de *familias*<sup>35</sup> dentro del grupo de proyectos de desarrollo

local, definidas en función de una medida de su proximidad o lejanía con relación al concepto de desarrollo económico local. Esta medida tiene en cuenta dos perspectivas:

- El *enfoque* o planteamiento implícito en el componente de desarrollo local en relación con el fomento económico productivo, y
- La *pertinencia*, según el peso que corresponda al componente de desarrollo productivo dentro del conjunto del programa.

Se distinguen así tres *familias* de proyectos con una relativa proximidad entre ellas, por lo que cabe establecer una senda de transición progresiva hacia el concepto de desarrollo económico local. Las 31 operaciones aparecen distribuidas por agrupaciones en la Ilustración 2.

La primera agrupación (identificada como grupo 1 en el gráfico) consta de proyectos de desarrollo local que no tienen un planteamiento productivo, bien sea porque carecen de enfoque propiamente territorial (v.g., un programa de mejora de la competitividad empresarial, que puede ser utilizado localmente pero cuyo programa no establece ninguna previsión de ese tipo) o porque, aún teniéndolo no están orientados directamente al fomento de la actividad económica<sup>36</sup>. Tres operaciones de las 31 revisadas carecen de enfoque productivo local: una porque aún teniendo una orientación netamente productiva no tiene enfoque territorial, y las otros dos porque tienen un enfoque puramente institucional sin entrar en el tema del desarrollo productivo.

El grupo 2 incluye los proyectos que tienen un enfoque cercano al de desarrollo productivo pero incompleto bien porque se limitan a financiar inversiones públicas tradicionales (abastecimiento de aguas, saneamiento, etc.) y de gestión (mejora de los servicios), bien porque se limitan en

---

<sup>33</sup> Lo que es correcto desde una perspectiva históricamente dinámica.

<sup>34</sup> Todas las operaciones examinadas salvo una (en concreto la de Nueva Vizcaya, uno de los reseñados en el capítulo anterior) son operaciones de préstamo. Y también todas menos una son programas territoriales. La excepción la pone el programa mexicano de modernización de mercados de trabajo, cuya inclusión se justifica por el uso relevante que se hace de uno de sus componentes (CIMO) en el citado caso de Nueva Vizcaya. De las 31 operaciones revisadas, 18 ya aparecen en el estudio de V. López-Sabater, *op.cit.*

<sup>35</sup> En el estudio del BID (1999) se clasificaban los proyectos en cuatro grupos: (i) Operaciones que incluyen estudios de estrategia y de fortalecimiento institucional del territorio económico; (ii) Operaciones *sectoriales* en el ámbito turístico y de recuperación del patrimonio cultural y arquitectónico; (iii) Operaciones que financian infraestructuras locales que facilitan actividades productivas; y operación de desarrollo económico para zonas especiales, tales como las que resurgen después de conflictos bélicos, cultivos alternativos en zonas de narcotráfico, etc.

---

<sup>36</sup> Los primeros pueden ser pertinentes para el desarrollo local, pero carecen del enfoque adecuado; los segundos pueden estar enfocados al desarrollo local (fortalecimiento institucional, mecanismos participativos, infraestructuras locales, etc.) pero no incluyen previsiones para incorporar actividades de fomento productivo.

su mayor parte a financiar inversiones de infraestructura social básica (v.g., operaciones de erradicación de la pobreza), bien porque aun cuando están directamente orientados a la promoción económica su enfoque es estrictamente sectorial (v.g., turismo o restauración del patrimonio histórico urbano). En este grupo se incluye casi la mitad de los programas examinados (14), dividida en los tres subgrupos citados:

- Siete programas de desarrollo municipal tradicional que fácilmente *podrían* incorporar operaciones de desarrollo productivo sin violentar su diseño<sup>37</sup>;
- Tres programas de erradicación de pobreza que pertenecen más al ámbito social que al económico, pero que siguen una metodología participativa que guarda paralelismos con los programas DEL.
- Cuatro programas de turismo y patrimonio cultural que tienen un carácter netamente productivo, pero que adolecen de un enfoque sectorial y no integral.

Por último se presentan los proyectos que están orientados expresamente al desarrollo económico del territorio y que incluyen actuaciones de apoyo al sector privado (v.g., capacitación y asistencia técnica, inversiones en infraestructuras de carácter productivo). Se incluyen 14 programas con muy distinto grado de *pertinencia*. En efecto, el peso de su componente productivo dentro del total del presupuesto de actuaciones varía desde lo testimonial a la totalidad, por la cual se pueden hacer cuatro subvariantes:

- Dos casos en los que el componente productivo sólo se admite con carácter piloto o muy restringido (grupo 3).
- En otros dos casos se admite de forma natural la implicación de las autoridades locales

en el fomento de la actividad productiva privada pero en la práctica el catálogo de inversiones susceptibles de financiación se mantiene dentro de los cánones clásicos (grupo 4).

- Otros seis programas admiten plenamente el concepto de desarrollo económico local, considerando como calificables inversiones de carácter claramente productivo junto con otras tradicionales (grupo 5). En la práctica, sin embargo, son partidas que apenas sí se utilizan, porque las infraestructuras tradicionales (por impacto, por necesidad o por rentabilidad política) tienden a desplazar a las actividades productivas a posiciones inferiores. En este grupo se clasifican también las operaciones orientadas al desarrollo rural, turístico o de fomento de cultivos alternativos. Su planteamiento está condicionado por circunstancias especiales (zonas conflictivas), pero encajan plenamente en el concepto de desarrollo local por el papel que desempeñan las comunidades locales en la identificación de proyectos productivos.
- Finalmente, tres programas están plenamente centrados en el enfoque productivo privado, por lo que los planteamientos estratégicos y los mecanismos de articulación y cooperación público-privada se hacen más importantes (grupo 6).

La Ilustración 2 sirve para mostrar que más que grupos estancos existe una línea progresiva de proyectos con un acercamiento gradual al enfoque de desarrollo económico local. Se trata sin duda de una interpretación *ex post*, pero en algunos casos esa intencionalidad aparece en el propio planteamiento del programa, que incluye con carácter piloto o *a prueba* el componente productivo. Este es el caso, por ejemplo, de los programas chileno y peruano, incluidos en el grupo 3. El componente piloto del programa peruano<sup>38</sup> permanece, sin embargo, sin ejecutar.

Esta línea progresiva indica que la gran mayoría de los programas podría acomodar con facilidad

---

<sup>37</sup> De hecho, el FORTEM mexicano lo permite incluso con su redacción actual, ya que las condiciones de elegibilidad de los proyectos de inversión se limitan a que estén recogidos en los planes de inversión de los municipios y Estados a quienes va dirigido el plan.

---

<sup>38</sup> El programa chileno está en fase de negociación.

el enfoque de desarrollo económico local *ampliando* sus objetivos y los requisitos de elegibilidad. Así, los programas de desarrollo municipal incluidos en el grupo 2 podrían tener la misma consideración que el Programa de Desarrollo Municipal III de Uruguay o el proyectado para Ecuador (por tanto, en la categoría 5). Bastaría para ello con incluir entre los sectores elegibles el fomento de actividades productivas, con un grupo de inversiones poco comprometidas que encajan dentro del concepto de urbanismo industrial<sup>39</sup>.

### EFFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO DE DESARROLLO PRODUCTIVO LOCAL

Una primera conclusión que se desprende del análisis anterior es que hasta la fecha *no ha habido* programas de desarrollo económico local diseñados con un enfoque integral, por lo que no es posible evaluar su efectividad. De los tres programas situados en el grupo de máxima correspondencia con el enfoque, dos están en fase de preparación y el tercero, aunque reconocidamente exitoso, no es una operación de préstamo.

En cuanto a las restantes once operaciones con componente *expreso* de inversiones productivas, el problema radica en que en ningún caso tal componente tiene un peso relevante. Se trata de programas en los que se combina una diversidad de objetivos *diferentes*, lo que facilita que los componentes menos relevantes en términos de cuantía presupuestaria o más complejos en su ejecución (por implicar la coordinación de instancias diferentes) queden relegados o incluso *olvidados* en el proceso.

Con frecuencia surge en los destinatarios del programa un conflicto de intereses entre la promoción de unos proyectos sobre otros, v.g., inversiones productivas *versus* infraestructuras básicas. Éstas últimas tienen mayor *visibilidad* y

pueden resultar más *rentables* de cara a períodos electorales, por ejemplo. En otros casos el limitado éxito del componente de desarrollo productivo se debe a la reducida financiación disponible.

En síntesis:

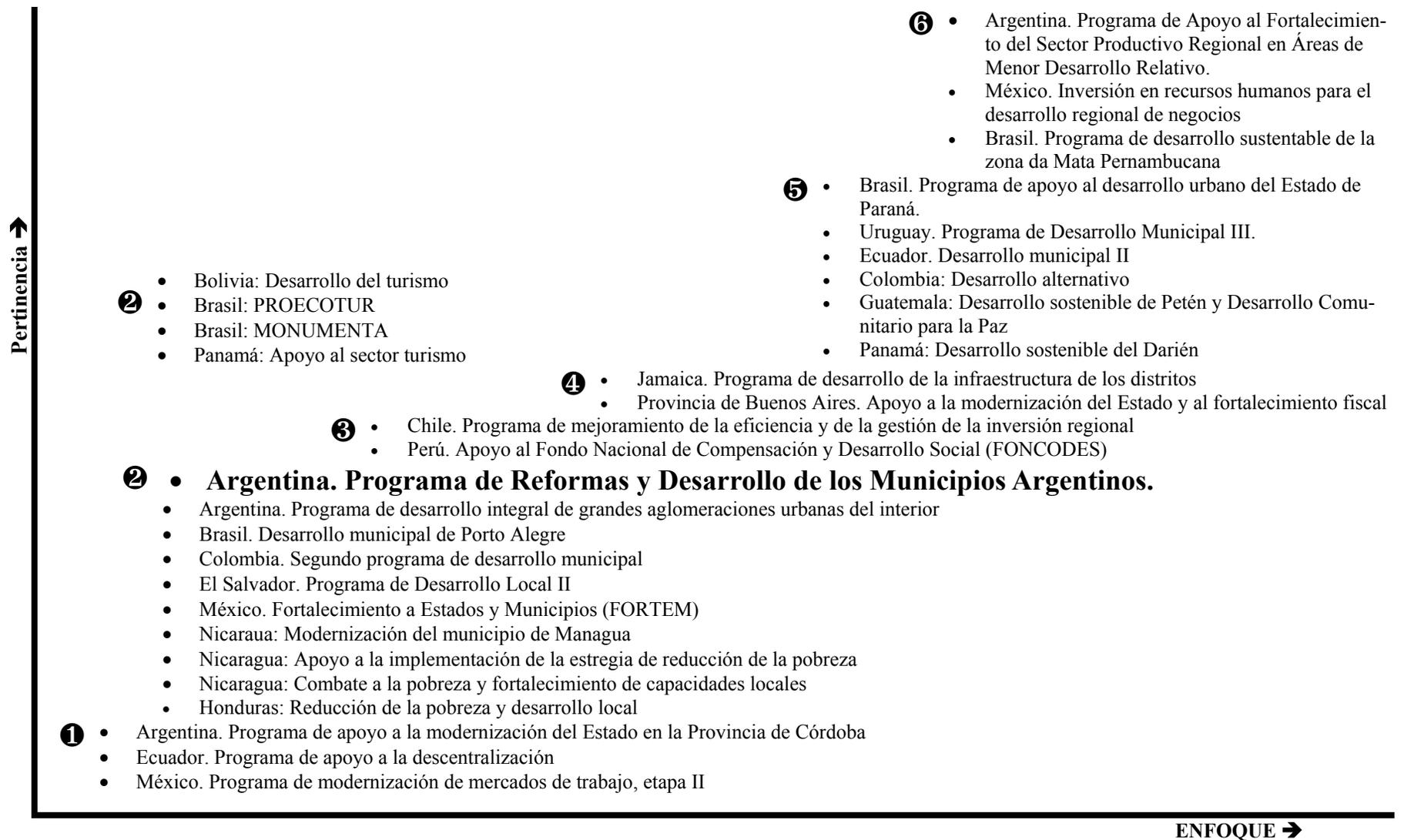
- Se trata de componentes marginales o *simbólicos* dentro del conjunto de la operación que no despiertan el suficiente interés del organismo responsable de la ejecución, más atento a *porcentajes* de ejecución que en poco o nada varían con un componente así.
- No hay mecanismos a través de los cuales articular una adecuada interacción entre sector público y privado. Si además el programa o su reglamento operativo no desarrollan suficientemente los mecanismos de implementación del componente, las autoridades responsables se encuentran con auténticas dificultades para —en el supuesto de que lo intenten— saber cómo fomentar la acción del sector privado.
- Los organismos ejecutores son en su mayoría de carácter nacional y, por tanto, alejados de la *realidad local* (física y mentalmente).
- Cuando, por el contrario, la identificación, diseño y financiación de los proyectos productivos depende de instituciones locales (por ejemplo, de comunidades indígenas, en el caso de proyectos de pacificación nacional o de aplicación en zonas conflictivas), éstas no cuentan con las capacidades de gestión pertinentes.

Estas conclusiones coinciden con las alcanzadas en el estudio BID (1999).

---

<sup>39</sup> Lo cual no quita para que los recursos del programa de Uruguay tampoco hayan sido utilizados en proyectos productivos.

**Ilustración 2. Ranking de programas del Banco examinados por su pertinencia y enfoque de desarrollo productivo local**



## CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSIONES

*Presión creciente a favor de la territorialización de las estrategias de desarrollo económico.*

Se constata que existe una demanda creciente para que los GSN asuman mayores responsabilidades y protagonismo en la formulación de las estrategias de desarrollo económico local. Esta demanda procede en unos casos de los propios GSN y, en otros, de los representantes de agrupaciones empresarias y foros cívicos. Esta presión es la resultante de una confluencia de tres factores que se refuerzan mutuamente. El *primero* es la convicción avalada con los indicadores estadísticos de que las políticas nacionales no dan solución a los problemas de reestructuración productiva y creación de empleo en entornos territoriales específicos. En el mejor de los casos son soluciones insuficientes o inadecuadas.

El *segundo* factor es la demanda de mayor control ciudadano sobre el ejercicio de la función política. Se percibe la descentralización de la organización del Estado nacional como un paso decisivo en el proceso de democratización de las estructuras políticas, tanto porque se posibilita el acercamiento *físico* entre los ciudadanos y los gobernantes elegidos como porque representa una desconcentración del poder. El *tercer* factor es la recuperación o el fortalecimiento de la identificación de la población con el territorio, de modo que se busca potenciar su *vocación productiva* específica, aprovechando sus recursos o capacidades naturales en el marco de una economía dinámica y sostenible.

Desde la perspectiva del Banco, los posibles clientes han sido pocos y casi siempre circunscritos a estados federados con amplia autonomía financiera local (Argentina y Brasil sobre todo). Pocas autoridades locales (en particular, municipales) se consideraban *competentes* para gestionar la economía local. La tendencia es claramente de aumento acelerado, con distintos ritmos según países. Así, el papel que los munic

pios brasileños y, en menor medida, argentinos están dispuestos a tomar en relación con el DEL es mucho mayor que en otros países, como México.

La opción no depende del tamaño, nivel de renta o tradición federal del país: se constata de hecho el gran predicamento que está adquiriendo en los pequeños países de América Central, en muchos casos con un enfoque de desarrollo eminentemente rural. En estos países este proceso de asunción de responsabilidades con el DEL está produciéndose de la mano de la democratización creciente de la administración local, donde se están extendiendo las prácticas de presupuestos participativos como una forma de legitimar las nuevas instancias democráticas.

*Las estrategias de desarrollo económico local no son una alternativa a las estrategias de desarrollo de la competitividad sino que conforman su dimensión territorial.*

Sin embargo, es importante que no se visualice la estrategia de desarrollo subnacional como una estrategia más, tal vez con un rango subordinado a las estrategias de desarrollo de la competitividad nacional. Al contrario, el DEL es la dimensión territorial de la política de competitividad, ya que ésta no puede materializarse en abstracto<sup>40</sup> sino en actividades productivas que tienen lugar en territorios concretos.

Los casos de desarrollo local estudiados o reseñados no buscan mejorar la eficacia con la que los GSN prestan sus servicios, sino que abordan sobre todo los problemas de relaciones entre los agentes para desempeñar su función de la forma

---

<sup>40</sup> Aunque haya medidas cuya aplicación o efecto se producen sobre la totalidad del territorio. Pero incluso lo que puede denominarse *marco regulatorio* tiene una traslación diferente a unos entornos territoriales y a otros.

más eficiente. Al término de las actuaciones la piedra de toque es la mejora de la *competitividad sistémica territorial* como plataforma de eficiencia de las actividades empresariales y de la gestión pública local.

La mejora de la eficiencia de los servicios municipales (susceptibles o no de privatización) o de la propia gestión municipal (fiscal, social, etc.) es un componente importante del desarrollo local pero desde la óptica del desarrollo *económico* local no es un fin en sí mismo sino un medio. En consecuencia, sobre la base de las experiencias reales no cabe identificar una prelación entre un tipo y otro de actividad.

Otra consecuencia derivada de esta percepción de la estrategia de DEL es que la implementación de los programas nacionales de competitividad ganaría en eficacia si contaran con puntos de articulación o inserción territorial en su ejecución.

*Carencia hasta la fecha de programas adecuados a esta nueva perspectiva dentro de la trayectoria del Banco en relación con las municipalidades y otros gobiernos subnacionales.*

A pesar de la importante trayectoria del Banco en la financiación de proyectos municipales, hasta la fecha no existen en su cartera programas concebidos para dar respuesta cabal a este tipo de planteamientos. Ello es debido a que el cliente habitual de los programas del Banco es el Estado nacional y a que esta demanda creciente de los gobiernos subnacionales es relativamente nueva en el panorama de América Latina y el Caribe.

De cara al futuro subsisten varios problemas para que esta demanda latente se encauce de forma realista. El *primero* proviene de las limitaciones de los marcos constitucionales nacionales, que restringen de forma más o menos aguda la capacidad de actuación *de hecho* de los GSN en relación con el fomento económico local<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> En general no existe una prohibición ni limitación legal para el desarrollo de acciones de fomento económico en términos genéricos porque los gobiernos municipales tienen competencias extremadamente

Estas restricciones afectan a su capacidad de gasto, que a su vez está determinada por su capacidad de ingreso, tanto por la vía de los recursos fiscales como a su capacidad de endeudamiento<sup>42</sup>. En consecuencia, existe una conexión evidente entre descentralización política (transferencia de la competencia de gasto) y descentralización fiscal (transferencia de ingresos fiscales). El *segundo* problema proviene de la debilidad institucional de los GSN, que afecta tanto a la calificación de su personal laboral (rotación, falta de carrera específica, etc.) como a los medios y procedimientos para la gestión de los asuntos y servicios municipales.

*Relativa autonomía entre programas de descentralización fiscal y programas de desarrollo local.*

En consecuencia, *descentralización y desarrollo local* son iniciativas que se refuerzan mutuamente pero no son coincidentes, hasta el punto que un programa de descentralización intensa no implica necesariamente que los GSN vayan a asumir el *liderazgo* que precisa la segunda. Y, a la inversa, se dan casos donde los GSN o las comunidades locales ejercen un importante liderazgo en el desarrollo local que no va acompañado de una capacidad relevante de gasto propio.

Los programas de descentralización tienen por destinatario principal a los Gobiernos nacionales<sup>43</sup>. Su diseño e implantación genera gasto por la vía de la asistencia técnica y capacitación del personal (fortalecimiento institucional) de las administraciones, sobre todo de las locales.

---

amplias en relación con el bienestar de sus ciudadanos. Otra cosa es que tengan recursos económicos (fiscales o financieros) para hacerlo.

<sup>42</sup> Son dos cosas diferentes pero relacionadas, ya que la capacidad de endeudamiento está limitada, *inter al.*, por su capacidad de garantizar el pago de las deudas, que depende de sus ingresos futuros (fiscales, patrimoniales o por servicios). Pero además de esta restricción algunos países limitan en mayor o menor medida la potestad legal para suscribir préstamos de más de un año de duración. Es un problema de *minoría de edad política* de los gobiernos subnacionales.

<sup>43</sup> En diálogo con los GSN.

En cambio, los programas de desarrollo económico local tienen por destinatario principal a los gobiernos subnacionales y, además de demandar asistencia técnica para la fase de diseño y fortalecimiento institucional, generan necesidades de financiación para llevar a cabo las actuaciones previstas a corto, medio y largo plazo (capacitación, desarrollo institucional, inversiones, etc.). En consecuencia, son dos políticas que se deben abordar desde programas y con requisitos diferentes.

*Diversidad de contenidos posibles dentro de las operaciones del desarrollo municipal.*

Sin perjuicio de la demanda creciente a la que se ha hecho referencia en la primera conclusión, en la actualidad las administraciones locales se enfrentan a necesidades diferenciadas, tanto por el camino recorrido por cada una hasta la fecha como por un legítimo ejercicio de distintas percepciones u opciones políticas. Distintos niveles de problemática requieren tratamientos diferentes<sup>44</sup>.

- Contar con una administración municipal ágil y eficiente, con procesos rápidos que no constituyan una carga para los administrados o una rémora para el ejercicio de la actividad económica, unos servicios básicos cubiertos de forma satisfactoria y con economía de costes, es una exigencia universal.
- Asumir un liderazgo en la promoción económica local, aunque razonable y aconsejable, puede no ser una necesidad universal-

---

<sup>44</sup> Por ejemplo, el municipio de Tlanepantla de Baz, en el estado de México, participante en el programa FORTEM de fortalecimiento institucional, ha apostado decididamente por la modernización y eficiencia de sus servicios municipales, contando con la evaluación favorable de dos agencias internacionales de calificación de deuda. Su Plan de Desarrollo presta gran atención a las necesidades de la industria localizada en su término y actúa decididamente en materia de gestión del suelo e infraestructuras de saneamiento y comunicación. Pero no considera necesario desarrollar un liderazgo en la promoción empresarial ni crear una agencia de desarrollo municipal.

mente compartida hoy. Por lo tanto, es justo que los programas de desarrollo municipal cubran varios componentes a demanda de los interesados.

En consecuencia, se ve que existen varios tipos de programas o componentes de programas para el desarrollo local:

- Programas de descentralización, dirigidos al Gobierno central.
- Programas para mejorar la eficacia de la provisión de los servicios *tradicionales* (abastecimiento de agua, sanidad, alumbrado público, mataderos, mercados, etc.) así como la ampliación del ámbito de los servicios prestados a la población (v.g., en educación y salud).
- Programas o componentes para la implantación o promoción de procesos de desarrollo económico local, inclusive el fortalecimiento institucional de los actores intervinientes (municipalidades o grupo de municipalidades, organizaciones comunitarias y no gubernamentales; agencias del gobierno central con responsabilidad relacionada con el desarrollo local, como fondos de inversión social, departamentos de línea e institutos municipales).
- Programas para la financiación de actuaciones relacionadas con el desarrollo económico local (desarrollo institucional, programas de capacitación; inversiones productivas).

Los tres últimos pueden ser abarcados dentro de un programa global de desarrollo local y ser necesarios para los GSN que se inician en el proceso. Otras administraciones con un historial de proceso ya consolidado requerirán únicamente el último de los componentes.

*Debilidad de los procesos parciales, tanto cuanto se trata de programas del Banco como de experiencias de desarrollo local.*

El carácter de programa *a la carta* que se acaba de indicar no debe hacer olvidar que los procesos en juego son sumamente complejos, lo que desaconseja abordarlos de forma parcial o sectorial o sin haber cubierto las etapas previas. La experiencia de los programas del Banco permite deducir que en tales casos los componentes de desarrollo local son insuficientemente abordados, bien sea por las dificultades inherentes o por su marginalidad dentro del contexto de actuaciones municipales. Esta marginalidad se agrava por la ausencia de interlocución directa entre los beneficiarios de los programas (administraciones locales) y los proveedores, que normalmente son instituciones *centralizadas*.

La experiencia de los casos indica que el lanzamiento de iniciativas sin los medios pertinentes para abordar las fases sucesivas termina causando desánimo y frustración.

*Limitada solvencia financiera de los demandantes potenciales de este tipo de proyectos.*

La creciente petición de protagonismo local choca a menudo con la precariedad de los recursos y capacidades que existen en las administraciones locales, sobre todo en las pequeñas, no sólo financieros y fiscales (disponibilidad de recursos y capacidad para gestionarlos) sino también en lo que toca a los recursos humanos (cantidad y calidad de cargos electos y trabajadores de las administraciones locales).

Esto explica que en la relación de proyectos de desarrollo local el Banco esté dando prioridad a programas de fortalecimiento institucional dirigidos a incrementar la capacidad recaudatoria y a aumentar la eficiencia con que se gestionan los servicios básicos tradicionales. Constituyen, *de facto*, un primer paso para la asunción de otros roles nuevos en materia de DEL aunque es discutible que sea exigible con carácter *previo*.

Pero aunque parece lógico que un ayuntamiento interesado en fomentar la eficacia del sistema productivo de su comunidad realice una gestión

eficaz de sus propios asuntos, incluso por mera cuestión de credibilidad, se ha constatado también la capacidad de movilización social de-

mostrada por municipios con escasez de recursos propios.

*Necesidad de evaluar sistemáticamente los programas de desarrollo local.*

La financiación pública de infraestructuras tanto sociales como productivas mediante préstamos a largo plazo es una práctica cuya justificación no se discute, sin perjuicio de que (i) su coste se recupere por vía de tasas e impuestos, en unos casos, y de precios en otros; (ii) se evalúe su retorno social o económico a fin de establecer la oportuna priorización de proyectos.

En cambio, las actividades de promoción del desarrollo local que se traducen en programas (v.g., capacitación de trabajadores y pequeños empresarios, estímulos para innovación, servicios de información y asistencia, actividades de intermediación y cooperación, así como la realización de los propios ejercicios de reflexión estratégica local) o en el desarrollo de instituciones y servicios específicos (agencias de desarrollo local proveedoras de servicios de información, intermediación, asistencia, etc.) son normalmente financiadas en todo o en parte por la administración pública (local o de nivel superior). La inversión precisa para su dotación y lanzamiento (coste de inversión) se justifica por la necesidad de crear efectos de escala, generar una demanda local o producir sinergias (externalidades). El debate se mantiene sin embargo sobre la sostenibilidad de tales iniciativas sin el recurso al apoyo público.

La experiencia disponible no sólo en América Latina sino en Europa apunta a que la autofinanciación completa no es viable, corriendo mayoritariamente por cuenta del sector público, minorada en mayor o menor proporción por los ingresos provenientes de cuotas o por la prestación de servicios cuando se aplican.

La financiación corriente a partir de recursos públicos o aportaciones de la comunidad empresaria local (cámaras o agrupaciones empresaria-

les) está plenamente justificada si su actividad redundará en una mejora de las condiciones de desempeño empresarial, mayor creación de empleos y riqueza, y, por tanto, mayores ingresos fiscales. El problema radica es que no existe la práctica de evaluar sistemáticamente los resultados de los citados programas de modo que se cuantifiquen los beneficios últimos que se derivan para la comunidad local.

## **RECOMENDACIONES**

### *Diseñar programas específicos.*

Es recomendable diseñar programas específicos<sup>45</sup> para abordar los requerimientos del desarrollo económico local porque se trata de fenómenos que requieren una concepción integral y llevan a una formulación compleja de objetivos y procesos. Se desaconseja, por tanto, su inclusión como componente aislado de otros programas, aunque también sean municipales. La experiencia del Banco —el éxito de programas específicos del FOMIN y el nulo o mucho menor éxito de componentes incorporados a operaciones de préstamo— avala esta recomendación.

Esta afirmación admite matizaciones. En efecto, cabe distinguir dos tipos diferentes de situación, según que se trate de implantar este tipo de procesos *ex novo* en regiones en las que no están implantados, o que, por el contrario, se esté apoyando financieramente actividades concretas en regiones donde ya están en marcha estos procesos.

En el primer caso deberá contemplarse un *paquete* o secuencia de actuaciones que aborden todas las dimensiones del proceso, empezando por una primera eventual etapa de reflexión estratégica y la generación de una dinámica de concertación social con la participación de los actores públicos y privados de la región, como se sugiere en el apartado siguiente. Dicha etapa sería propiamente un requisito previo de califi-

cación para el programa, que podrá durar un año.

En el segundo caso, la intervención del Banco puede limitarse a la financiación de instrumentos, infraestructuras u operaciones concretas que pueden tener un perfecto acomodo en las operaciones municipales tradicionales, sin más que asegurar que el reglamento operativo contemple como admisible toda la gama de inversiones precisas para el desarrollo económico local. En tal caso, el requisito de elegibilidad puede limitarse a que la actuación como tal está contemplada y evaluada entre las prioridades del plan estratégico local (u instrumento equivalente).

### *Con qué contenido: aproximación por etapas a un programa global de desarrollo local*

Se propone que el programa comprenda cinco etapas o fases que no deben de entenderse como necesariamente sucesivas ni aplicables a todas las situaciones. La etapa previa<sup>46</sup> o paralela, de fortalecimiento y saneamiento de las instituciones territoriales incluye actuaciones del tipo siguiente:

- Potenciación de los gobiernos subnacionales por medio de modelos efectivos de descentralización fiscal y transferencia de competencias.
- Potenciación de los gobiernos subnacionales mediante la adopción de buenas prácticas de gestión administrativa, fiscal y financiera, entre las que se encuentra la gestión fiscal efectiva de los impuestos, tasas y arbitrios locales, y la simplificación administrativa.
- Potenciación municipal en su vertiente de proveedores de servicios básicos mediante la modernización de la gestión, y mediante el recurso a la externalización, privatización, etc. de los servicios municipales, ligado a una implantación de buenos hábitos de pago por el coste efectivo de los servicios provistos.

---

<sup>45</sup> El desarrollo operacional sería similar al de los programas municipales, con las observaciones que se realizan más abajo.

---

<sup>46</sup> Previo en sentido lógico, no temporal.

La *segunda* etapa es la de planificación estratégica local y de fomento de la concertación social. Esta fase tiene componentes de estudio, desarrollo organizativo y/o institucional, identificación de proyectos y estímulo del dinamismo local.

- Impulso de procesos de reflexión estratégica sobre las capacidades locales de desarrollo competitivo, identificación de las ventajas competitivas, las oportunidades existentes y las fortalezas y debilidades de los sistemas productivos locales. En un modelo de desarrollo local resulta necesario fijarse unas metas colectivas que sirvan de guía al proceso y que la visión resultante sea compartida de la forma más amplia posible por los diversos agentes locales. Por ello, la creación de condiciones para la concertación público-privada es de vital importancia. Las metas fijadas servirán para evaluar los resultados e ir ajustando periódicamente las actuaciones en función de su eficacia o las propias metas, en función de las nuevas circunstancias.
- Desarrollo institucional y de puntos de encuentro entre los agentes locales, como paso previo a la formación de redes de colaboración. Se puede traducir en la creación de una Secretaría de Desarrollo Económico en los ayuntamientos responsable del fomento de las actividades productivas locales, que en los de mayor tamaño incluirá una oficina de Planeamiento Estratégico que dé apoyo y soporte técnico a Comisiones de Trabajo y seguimiento durante y después de la realización del Plan.

La *tercera* etapa es la fase de puesta en marcha de proyectos, que incluye inversiones en infraestructuras físicas e institucionales, de carácter predominantemente público o de concertación público-privada para apoyo a las actividades productivas.

- Creación de la capacidad de actuación en una institucionalidad mínima, preferentemente dedicada o de nueva creación, como las agencias de desarrollo regional o local, entes responsables de proveer servicios de promoción (v.g., desarrollo de un sistema de

información local, fomento de las redes de colaboración local, captación y fomento de relaciones exteriores, *marketing* del territorio, etc.).

- Desarrollo del mercado financiero local, incluyendo en su caso la creación de instrumentos financieros público-privados para el desarrollo regional (v.g., fondos de inversión, fondos de aval, fondos de capital riesgo locales). La finalidad de estos fondos es la de participar junto con otras fuentes de financiación públicas y privadas, nacionales, internacionales y multilaterales en la financiación de proyectos empresariales o de infraestructuras.
- Inversiones en infraestructuras físicas pública de carácter económico (vialidad, comunicaciones, saneamiento, urbanismo industrial, planeamiento).

La *cuarta* etapa es la fase de potenciación de la competitividad empresarial global mediante instrumentos específicos. La necesidad de un programa de competitividad *ad hoc* dependerá de la existencia o no en el país de programas nacionales. En caso afirmativo el programa deberá articular los medios para lograr una vinculación efectiva con los programas existentes de competitividad<sup>47</sup> e innovación empresarial. En la práctica, esta vinculación implica actuaciones de fortalecimiento institucional (sistemas de información, capacitación, asesoramiento, etc.) que permita una monitorización de los programas nacionales y una asistencia para mejorar las posibilidades de captación de fondos.

---

<sup>47</sup> Una aproximación complementaria a la estrategia de desarrollo local llevaría a incluir en los programas nacionales de fomento de la competitividad y la innovación empresarial un componente de desarrollo local, estableciendo puntos de conexión que sirvan para articular las medidas nacionales al entorno institucional y productivo del territorio. En la práctica se puede traducir tanto en una valoración adicional de proyectos incardinados en procesos de desarrollo local como en un sistema de difusión de información cualificada a través de las entidades de desarrollo local.

- Capacitación de recursos humanos, difusión de nuevas tecnologías, mejoras de gestión.
- Servicios de dinamización empresarial: asistencia técnica para diagnósticos empresariales y planes estratégicos, formación de agrupaciones empresariales o *clusters* locales, programas de cadenas de proveedores, provisión de servicios avanzados (consultoría de mejora, calidad, comercialización, exportaciones), etc.
- Creación de centros de servicios a empresas, centros de innovación, centros de desarrollo tecnológico concertados con la Universidad u otros ya existentes en otros territorios.
- Obras de infraestructura física local utilizables por empresas productoras, v.g., suelo industrial urbanizado, polígonos industriales, pabellones modulares llave en mano (accesibles en alquiler con opción de compra), incubadoras de empresas, parques tecnológicos, parques científicos<sup>48</sup>.

Finalmente, el programa de desarrollo local podrá (o debería, según el caso) incluir un componente financiero para facilitar el acceso de los empresarios locales al crédito para la financiación de las actuaciones e inversiones privadas coherentes con el plan estratégico del territorio. Como en el caso anterior, esto depende de la existencia o no de financiación privada adecuada en plazo y coste, y puede articularse por la vía de convenios con la banca privada, con la banca pública o creando líneas de aval que faciliten el acceso de los pequeños promotores a las líneas de crédito existentes<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> La tipología es variada y debe adaptarse a la dimensión, la capacidad y las necesidades del tejido productivo local. Municipios menores o rurales se contentarán con pabellones en los que realizar actividades artesanales. Un entorno metropolitano con universidades y empresas innovadoras podrá aspirar a un parque tecnológico o científico.

<sup>49</sup> Con frecuencia la distribución territorial de las líneas de crédito es desigual, entre otras razones por la distinta implantación de las oficinas bancarias. Nada contribuye tanto a la frustración del sector empresarial como intentar llevar a cabo las directrices estratégicas de un plan regional y tropezar con la in-

La diversidad de demandas, tiempos y situaciones de partida a lo largo del continente americano hace recomendable que no se adopte una estructura de programa única o rígida sino *por módulos* o por etapas, de modo que el cumplimiento de las etapas anteriores (planeamiento estratégico, fortalecimiento institucional, etc.) abra el acceso a las siguientes.

*¿Para qué clientes?*

Por definición, el destinatario directo del programa *integral* podrá ser cualquier GSN, de los que al margen de dimensiones territoriales, habría que distinguir tres tipos:

- GSN con competencia legislativa (estados, provincias, etc.);
- Municipios de carácter urbano y sus agrupaciones (consorcios metropolitanos, regionales, comarcales o microregionales, etc.), y
- Municipios o comunidades de carácter rural.

No tiene especial sentido hacer diferenciaciones según la dimensión de su ámbito territorial porque el tipo de actuaciones estará más ligado a su situación y se recogerá en la fase de diagnóstico y visión estratégica.

La diferenciación de estados y provincias de los Gobiernos federales es, sin embargo, pertinente porque les corresponde una gestión mucho más

---

existencia de crédito a medio plazo con el que financiar las inversiones precisas. Los proyectos privados pueden ser de dimensión importante. En el polo de desarrollo integral de Petrolina/Juazeiro (Brasil) el desarrollo de la fruticultura irrigada abrió enormes posibilidades de producción para la exportación que requerían fuertes inversiones para su comercialización en los exigentes mercados europeo y norteamericano: la central de clasificación, tratamiento térmico, embalaje, almacenamiento frigorífico y despacho de mango promovido por la Cooperativa de Productores de Mango y derivados del Estado de Bahía (COMANBA) requería una inversión de 2 millones de US\$.

compleja<sup>50</sup>, que incluye: (i) el diseño de programas estatales o provinciales de competitividad; (ii) el diseño de su propia política de descentralización con relación a sus municipios, y (iii) el impulso del desarrollo local a través de ellos.

Es deseable que sean los propios gobiernos subnacionales *clientes* quienes tengan la condición de *prestatarios* del Banco, una circunstancia que en la actualidad sólo es posible en un número reducido de países según sus disposiciones constitucionales<sup>51</sup>. No parece un buen comienzo negociar un programa descentralizado a través del Estado nacional, aun cuando la autorización de éste seguirá siendo necesaria, como mínimo mientras se requiera contar con su garantía para la operación. En el peor de los casos, el ejecutor del programa deberá ser el GSN.

Sin embargo, este procedimiento sólo es viable para los GSN a partir de cierta dimensión. La línea divisoria la marca el tamaño que permite una unidad de gestión eficiente para la estructura del Banco, que podría situarse por encima de un millón de habitantes.

---

<sup>50</sup> No puede olvidarse, además, que la dimensión (y la complejidad) de muchos estados federados supera a la de países independientes del continente.

<sup>51</sup> Entre los programas revisados en este trabajo, es el caso de las Provincias argentinas (v.g., Córdoba) y también de los Estados brasileños (v.g., Paraná, Pernambuco). En Brasil también los *municipios* pueden ser prestatarios: es el caso de Porto Alegre, con una operación de US\$76,5 millones, mientras que en el programa de desarrollo de los municipios argentinos los municipios son subprestatarios. En todos estos casos el prestatario es también el ejecutor (con diferencias: el prestatario es *la provincia* de Córdoba y el ejecutor el *gobierno* de la provincia, a través de un organismo acreditado, v.g., el “Organismo de coordinación, programación de la inversión y financiamiento”. En México, NAFIN es el prestatario del programa de modernización del mercado de trabajo, aún cuando el ejecutor es la Secretaría de Trabajo y BANOBRAS del programa de fortalecimiento institucional FORTEM. En los restantes casos el prestatario es el Gobierno nacional, proveedor de la garantía soberana. El documento de estrategia subnacional del Banco aconseja seguir haciendo uso de ella, si bien está en estudio una propuesta que permita ejecutar estas operaciones recurriendo a otras garantías.

Como alternativa, el Banco puede diseñar y contratar programas *maestro* o estándar con un agente mayorista local, excepto para las entidades de mayor porte (estados en México o en Brasil, provincias en Argentina, municipios de más de medio millón de habitantes), lo que mantendría los montos totales y el número de clientes mucho más en línea con el sistema de gestión actual.

Esta figura existe en prácticamente todos los países del continente pero posiblemente requiere una transformación en sus *modi operandi* para asegurar un interfaz adecuado con los clientes finales. Figuras como el Banco del Nordeste en Brasil, que combina de forma peculiar su función de banca pública de desarrollo con la de una *Agencia de Desarrollo Regional* cumpliría plenamente los requisitos. En cambio los diversos *Fondos de Inversión Social*<sup>52</sup> requerirían una transformación radical de medios y criterios.

Lo mismo sucede con la *banca pública* que actúa como banca de segundo piso en la intermediación de líneas de crédito del Banco y que encontraría dificultades para desempeñar ese papel en relación con programas de fomento productivo. La solución podría encontrarse en una cierta triangulación de operaciones, implicando una entidad financiera<sup>53</sup> y una entidad de desarrollo regional que preste el *aval técnico* a las operaciones.

En todo caso los varios componentes pueden tener ejecutores diferentes también, separando capacitación, financiación municipal o empresarial, asistencia al proceso de planeamiento estratégico, etc.<sup>54</sup>, con un organismo nacional *ad hoc*

---

<sup>52</sup> Los programas de desarrollo local referenciados más arriba son gestionados a través de FISDEL en El Salvador, FISE en Nicaragua, FHIS en Honduras y FONCODES en Perú. En Colombia FINDETER es el prestatario y el ejecutor del programa de desarrollo municipal (US\$60 millones).

<sup>53</sup> Que en el futuro no tendría por qué ser pública, de la misma forma que el Banco Europeo de Inversiones canaliza sus líneas de crédito a través de la banca privada europea.

<sup>54</sup> En México el FORTEM, cuyo prestatario es BANOBRAS, tiene dos ejecutores distintos: BANO-

como ejecutor, v.g., un Plan Nacional para el Desarrollo Local<sup>55</sup>.

*¿Con qué instrumentos?*

La estrategia del Banco habla acertadamente de la utilización de fondos del BID y del FOMIN. El primero canalizaría las operaciones de crédito y el segundo aportaría financiación no retornable, v.g., para financiar la asistencia técnica precisa en las fases iniciales de concertación y formulación de la visión estratégica regional en los proyectos de carácter más novedoso o estratégico.

Dado que se debe llegar a cubrir la financiación de inversiones productivas privadas, sería cuestión de incorporar además al proyecto a la Corporación Interamericana de Inversiones con sus instrumentos de préstamos y toma de participaciones.

Esta recomendación es coherente con la estrategia del Banco de dar una respuesta “*tan integral como sea posible*”.

Las inversiones en infraestructuras y servicios económicos y productivos requieren financiación a largo plazo contra la garantía de tasas (caso de los servicios) o de ingresos fiscales futuros. Los programas de recursos humanos y demás apoyos a la promoción local requerirán fi

nanciación a medio plazo por la vía de préstamos de innovación.

El fortalecimiento institucional y a la asistencia técnica a los procesos y para la evaluación de los resultados de los programas, requieren créditos de cooperación técnica.

Eventualmente los mejores clientes no necesitarán recurrir a líneas de financiación internacional (tipo BID) y podrán cubrir sus necesidades por medio de las instituciones financieras nacionales a medida que éstas desarrollen los productos financieros necesarios, sobre todo en términos de plazo o, incluso, recurriendo directamente a los mercados de capitales. La facilidad con que puedan colocarse estas emisiones irá creciendo a medida que se extiendan y consoliden los fondos de pensiones y otros inversores institucionales a largo plazo<sup>56</sup>. En la actualidad, sin embargo, las posibilidades de colocación para emisiones internacionales se circunscriben a un número muy pequeño de candidatos, ya que muy pocos gobiernos subnacionales cuentan con calificación de las agencias internacionales, salvo en México<sup>57</sup>.

---

BRAS lleva la línea de crédito, mientras que la Secretaría de Hacienda gestiona el componente de rápido desembolso.

<sup>55</sup> Como en Colombia lo es el PLANTE, Plan Nacional para el Desarrollo Alternativo

<sup>56</sup> Las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina suponen un importante empuje en esa dirección.

<sup>57</sup> México estimula la calificación *por dos agencias* calificadoras, v.g., por medio del programa FORTTEM. Standard and Poor's tiene 14 ciudades y 18 estados calificados (aunque sólo para emisiones en moneda local), frente a dos ciudades y 11 comunidades autónomas en España. Además de México figuran Argentina (con el municipio de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza), Brasil (Río de Janeiro) y Colombia (Santa Fe de Bogotá). La calificación de los GSN es en el mejor de los casos igual a la calificación de la deuda soberana.

## Referencias bibliográficas

- Aghon, Gabriel; Francisco Albuquerque y Patricia Cortes. 2001. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Albuquerque, Francisco. 2001. Desenvolvimento econômico local. Caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. Rio de Janeiro: BNDES.
- \_\_\_\_\_. 1997a. Importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 63, pp.147-160. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1997b. Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local. Santiago de Chile: ILPES.
- \_\_\_\_\_, et al. 1997. Desarrollo económico local: ¿Alternativa necesaria para la modernización productiva? Santiago de Chile: ILPES.
- \_\_\_\_\_. 1996. Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural. Santiago de Chile: ILPES.
- Alonso, José Luis y Ricardo Méndez. 2000. *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Madrid: Civitas.
- Awortwi, Nicholas. 1999. Riddle of community development: The factors influencing organisation, participation and self-management in 29 African and Latin American communities. Informe de trabajo N° 287. Instituto de Estudios Sociales. La Haya.
- Bebbington, Anthony. 1996. *Local-level institutions and social capital*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Biasizo, Rogelio José. 2000. Importancia de las instituciones en el desarrollo regional local. *Realidad Económica*, N°175, pp. 134-150. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Banco Mundial. 1998. Decentralization, Fiscal Systems, and Rural Development. Enero.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2000a. Desarrollo de los gobiernos locales. Perfil de Estrategia. Departamento de Desarrollo Sostenible. Septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Opiniones de la sociedad civil sobre perfil de la Estrategia del BID sobre desarrollo de gobiernos locales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Septiembre.
- \_\_\_\_\_. 1999. Revisión de operaciones del BID y el FOMIN con componentes de desarrollo económico local. SDS/SME, Diciembre 1999, Washington D.C.
- Becattini, G. 1979. Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale. *Rivista di Economia e Politica Industriale*, N° 1, pp. 7-21.

- Bianchi, Patricio. 1997. Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. Mimeo.
- Boisier, Sergio. 1986. Articulación Estado-Región, la clave del desarrollo regional. *Pensamiento Iberoamericano*, N° 10, 1986, pp. 145-164. AECI, Madrid.
- Borja, Jordi y Manuel Castells. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus/Habitat (UN).
- Brugué, Quim y Ricard Gomá. 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Bryant, Coralie. 1996. Strategic change through sensible projects. *World Development*, N° 9, pp. 1539-1550. Washington, D. C.: American University.
- Casalet, Mónica. 1999. Descentralización y desarrollo económico local en México. *Comercio Exterior*, N°12, pp. 1097-1112. México: Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Desai, Vandana y Rob Imrie. 1998. New managerialism in local governance, The North-South dimensions. *Third World Quarterly*, N° 4, pp. 635-650. Egham: Royal Holloway, Universidad de Londres.
- Enriquez Villacorta, Alberto. 1997. Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local, en VV.AA.: Desarrollo regional/local en El Salvador: retos estratégicos del siglo XXI. FUNDE. San Salvador.
- Esser, Klaus y otros. 1996. Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política. *Revista de la CEPAL*, N° 59. Santiago de Chile. Agosto.
- Faguet, Jean-Paul. 1997. Decentralization and local government performance. Banco Mundial. Washington, D.C.
- GREMI. 1990. Nouvelles formes d'organisation industrielle: reseaux d'innovation et milieux locaux. Actas de una conferencia internacional. Neuchâtel.
- Hualde Alfaro, Alfredo. 1998. PYME y desarrollo regional: la utilidad de los enfoques europeos y sus limitaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, N°13, pp. 199-227. Mexico: FLACSO.
- Hugon, Philippe. 1998. Les sequences inversees de la regionalisation. *Revue Tiers Monde*, N°155, pp. 529-555. París: Institut d'Etude du Developpement Economique et Social.
- Jungemann, Beate. 1996. Desarrollo regional y descentralización en América Latina en el marco del ajuste: una relación con muchas interrogantes. *Cuadernos del CENDES*, N° 32, pp.61-95. Caracas.
- Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini (eds.). 2000. *Capital social y cultural. Claves estratégicas para el desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- Krugman, Paul. 1992. *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

- \_\_\_\_\_. 1999. The role of geography in development. Actas de la Conferencia sobre desarrollo económico. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Llisterra Juan J. 2000. Competitividad y desarrollo económico local. Documento de discusión. Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/SME). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Marshall, Alfred. 1963. *Principios de Economía* (1890). Madrid: Ed. Aguilar
- Manor, James. 1997. Explaining the popularity of decentralization. Banco Mundial. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997. The promise and limitations of decentralization. Banco Mundial. Washington, D.C.
- North, D. C. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica, México.
- OCDE. 1999. Redes de empresas y desarrollo local. Programa de Empleo y Desarrollo Económico Locales (LEED). París.
- \_\_\_\_\_. 1996. Territorial development and human capital in the knowledge economy: towards a policy framework. *Leed Notebook N° 23*. OCDE/GD (96)108, París.
- \_\_\_\_\_. 1995. Local economies and globalisation. *Leed Notebook N° 20*. OCDE/GD (95)129. París.
- \_\_\_\_\_. 1990. Ajuste estructural y comportamiento de la economía. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- Pérez Ramirez, Bartolomé y Emilio Carrillo Benito. 2000. *Desarrollo local: manual de uso*. Madrid: ESIC Editorial.
- Piore, Michael y Charles Sabel. 1990. *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza Universidad.
- Porter M. 1991. *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Javier Vergara
- Pyke, Frank; Giacomo Becattini, y Werner Sengenberger. 1992. Los distritos industriales y las pequeñas empresas I. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Pyke, Frank y Werner Sengenberger. 1993. Los distritos industriales y las pequeñas empresas III. Distritos industriales y regeneración económica local. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Rodríguez, Fermín (ed.). 1999. *Manual de Desarrollo Local*. Gijón: Ediciones Trea.
- Sengenberger, Werner, Gary Loveman y Michael Piore. 1992. Los distritos industriales y las pequeñas empresas II. El resurgimiento de la pequeña empresa. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Sforzi, Fabio. 1999. La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local. En Fermín Rodríguez (ed.), *Manual de desarrollo local*. Op cit.

- Stein, Ernesto. 1998. Fiscal decentralization and government size in Latin America. Informe de trabajo No. 368, Oficina del Economista Jefe, BID. Washington, D.C.
- Soedradjad Djiwandono, J. 1999. *New development paradigm: What is after crisis?* Gurubesar tetap limu Ekonomi, Universitas Indonesia. Marzo.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. *Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes*, Prebisch Lecture, UNCTAD, Ginebra. Octubre.
- Vázquez Barquero, Antonio (et al.). 1999a. Descentralización y desarrollo local: aportes para una discusión. *Cuadernos del CENDES*, N° 40, pp. 1-135. Caracas.
- Vázquez Barquero, Antonio. 1999b. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Williamson, O. 1989. Las instituciones económicas del capitalismo. Fondo de Cultura Económica. México.

**Anexo I: Hitos y resultados de los casos de desarrollo local analizados**

	Ámbito- /iniciativa/- agentes	Hitos del proceso	Resultados
1. Antioquia	Departamento. PRO- ANTIOQUIA Las universi- dades.	Visión Antioquia XXI (1985-1992). Antioquia Convergencia y Desarrollo 1995. Plan Estratégico 1998 Desarrollo institucional para la ejecución del Plan: PLANEA (Gobierno Departam- ental), IDEA.	Fomento de una cultura de visiones estratégicas Ausencia de resultados operativos. Pero la visión departamen- tal sirve de referente a actuaciones de otras instituciones (Plan Estratégico de Medellín, Centro de Desarrollo Empresarial, Incubadora de empresas...)
2. Cajamarca	Provincial y regional.	Mesas de Concertación provincial (1992-1998) sin institucionalidad ad hoc, <b>Plan de Desarrollo Sostenible de Ca- jamarca. Acciones similares en otros distritos de la provincia.</b> <b>Proceso discontinuado, aunque el ejemplo se difundió a otros municipios del Perú.</b> COIM 1999-2000 → Plan Maestro de Desarrollo Regional 2010. Fuerza legal pero sin recursos. Se crea una Oficina Regional de Desa- rrollo para guiar la fase operativa del plan en otras instancias gubernamenta- les. Proceso detenido por la transición política. Muy baja capacidad financiera de los ayuntamientos. Descentralización inefec- tiva (1998).	Gran cantidad de iniciativas de concertación en la región que contribuye a dar un papel más activo a la Cámara de Comer- cio y a la Universidad. A destacar en el ámbito de la competitividad: PROMPYME y PROCOMPETIR; Y en el campo del desarrollo rural y la mayor articulación entre ONGs Escasos resultados visibles: Centro de Competitividad de la Cámara, 1998, Centro de servicios de Cajamarca (desarrollo rural), con programas muy operativos y soluciones concretas. Contribuye al proceso de democratización del poder local y a la concertación y coordinación de instituciones (ONG y otros)
3. Córdoba	Municipal.	La ciudad decide ser promotor de su desarrollo económico: Plan Estratégico de Córdoba 1995-2000. Planificación participativa, futuro com- partido con actores públicos y privados. Participan 200 organizaciones en comi- siones de trabajo.. Se crea la <b>Subsecretaría de Desarrollo Económico</b> de la municipalidad.	Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Cór- doba (municipalidad y varias Cámaras). Centra su actuación en las mypymes Bonos de capacitación empresarial para empresas con menos de 20 empleados. <b>Incubadora de empresas (Municipalidad + 2 universida- des)</b> Dificultad o ausencia de coordinación con el gobierno provin- cial y nacional. No se supera la visión partidista. <b>El sector privado no asume un protagonismo real Falta la visión de la cadena productiva y las cámaras empresarias no están realmente implicadas.</b>
4. Gran ABC	Comarcal. Gobiernos municipales altamente mo- tivados. Zona muy industria- lizada. Alta densidad institucional. Sindicatos Empresas mul- tinacionales	Consortio intermunicipal del Gran ABC (1990) para el planeamiento conjunto. Cámara sectorial de la industria automo- triz (1992), tripartita. Foro de la ciudadanía (1994). <b>Cámara Regional del Gran ABC (1997).</b> Agencia de Desarrollo Económico en 1998, responsable de la gestión del Plan estratégico.	Acuerdo regional 1997. Crea la Agencia de Desarrollo Eco- nómico, Planes de promoción sectorial, Observatorio de em- pleo, obras. Acuerdo regional 1988. Crea el Polo Tecnológico, Fondo de aval, Centro diseño mueble, plan de transportes- Banco do Povo de la Prefectura de Santo André Creación de un sentimiento regional y de colaboración puede resolver los problemas Madurez política: grandes empresas y sindicatos, municipali- dades de distinto color Incorporación positiva de la visión de cadena productiva Desarrollo de un Sistema de información empresarial.

	<b>Ámbito- /iniciativa/- agentes</b>	<b>Hitos del proceso</b>	<b>Resultados</b>
5. Jalisco	Estatal	<p>Proceso de descentralización: Mayores transferencias al Estado y de éste a los ayuntamientos.</p> <p>Se regionaliza el Estado (Plan 1997) y se hacen planes para las regiones. CO-PLADEREG (1998)</p> <p>Se introducen criterios territoriales en la aplicación de la política de incentivos.</p> <p>Se da cabida efectiva a la concertación con el sector empresarial: CEPE (Consejo Estatal de Promoción Económica) y otros.</p>	<p>Política de concertación con el sector privado que se traduce en su presencia en multitud de organismos de promoción empresarial: CEPE, CEJALDI, JALTRADE...</p> <p>Programas de agrupamientos empresariales, desarrollo de proveedores, parques industriales</p> <p>Vinculación efectiva entre Universidades y Centros tecnológicos y de capacitación con las empresas</p> <p>Simplificación administrativa</p> <p>Evolución muy positiva de los indicadores económicos. Mayor crecimiento relativo en la zona no conurbada.</p>
6. Nordeste	Comarcal. Iniciativa del Banco Nordeste como agente de desarrollo. Antecedente, programa PNUD.	<p>Se actúa a través de la movilización social (gestión participativa) sin ningún soporte institucional formalizado más allá de un Gerente, un Equipo Técnico Local y un Equipo de Articulación.</p> <p>El BNB pone a disposición del proceso su red de oficinas, sus oficinas ambulantes, sus <i>faros de desarrollo</i> y los Comités de Desarrollo Municipal.</p> <p>La ejecución corresponde al titular de la competencia.</p>	<p>Inversiones en procesos productivos. BNB financia proyectos empresariales (BNB)</p> <p>Canalización de inversiones públicas (regadíos, vías de comunicación,...)</p> <p>Numerosas actuaciones de capacitación</p>

Hitos y resultados de los casos de desarrollo local reseñados (cont.)

	Ámbito/iniciativa	Hitos del proceso	Resultados
7.	Buena Vista Municipal: 11.390 habitantes. Gran pobreza Aprovechamiento del Parque Natural (1984) y del Area Natural de Manejo Integrado.	Confluencia de procesos: descentralización (1994), y participación popular (Concejo de Vigilancia). Asume desarrollo económico local en 1997. Política nacional de "Municipio productivo". Liderazgo municipal 1997-2000.	Inversiones privadas (hoteles) y creación de empleos (guías locales, transportistas, artesanía). Consejo consultivo de turismo, con participación de empresarios privados Carencia de medios financieros y recursos humanos, falta de apoyo de otras administraciones. Politización
8.	Ceará Estatad, 7 millones . "Jóvenes empresarios" (Movimiento por el cambio) ganan las elecciones en 1986	Pacto de Cooperación de 1991 con el sector privado, (empresas, universidad, consultores...). Reuniones sistemáticas totalmente <b>informales</b> para discutir de temas de interés. Se crean pactos regionales y foros sectoriales y temáticos. Visión de Futuro Compartido Ceará 2020 Proyecto Aridas Plan Estratégico de la región metropolitana de Fortaleza (iniciativa de los gremios empresariales a la que se suman los municipios y, movimientos sociales)	De aquí surgen programas (pro algodón, polo de granito, avicultura, comercio urbano de Fortaleza..) → Desarrollo de capital social Contribuye a que los ajustes macro obtengan sus correcciones locales
9.	IDEB Provincial. Creado en 1996 para capacitación y asistencia técnica y financiera a pymes Directorio con participación privada	Diseño descentralizado (centros locales IDRb en 37 municipios) y participación empresaria. Funciona como una entidad de segundo piso. Inicialmente, criterios de oferta. Luego de demanda....Enfasis en la demanda latente, excluyendo a las pymes mayores y más sofisticadas Búsqueda de complementariedad con otros programas de otras instituciones, no correspondida...	50.000 empresas se benefician. Se resiente del bajo nivel de cooperación de otras instituciones
10.	Nueva Vizcaya Comarcal. Iniciativa <i>privada</i> . Se extiende a 21 municipios	Fase I: Creación de la Escuela de economía internacional; Estudio de la Ventaja competitiva de la región; Creación del Cideyt. Provisión de servicios <b>no financieros</b> . Fase II: Diagnósticos y consultoría: 100 empresas Fase III (con FOMIN): expansión a 600 empresas Formación y capacitación.	Desarrollo institucional (Cideyt y otros centros) Lazos universidad-empresas Diagnósticos y consultorías. Redes Territorialización de programas nacionales (CI-MO) Creación de centros de negocios en los municipios, con los que se colabora.
11.	Porto Alegre Municipal. Capital del Estado de RGDS. Principal centro de comercio y servicios del estado Metrópoli, 24 municipios. Altamente industrializada	Presupuesto participativo en 1989. Incluye plenarios territoriales (16 zonas) y 5 plenarios temáticas. <i>Mais-cidade constituinte</i> para la visión estratégica El Ayuntamiento tiene un Gabinete de Planeamiento. Dos directrices principales: favorecer las innovaciones tecnológicas y Desarrollar microempresas.	Inicialmente obras de saneamiento tienen y acondicionamiento urbano. Luego lidera el desarrollo económico local, con seis programas típicamente de promoción económica. En 1993 se crea el banco Portosol (Ayto., Estado, Comerciantes y Jóvenes empresarios) para préstamos a microempresas. Desarrollo institucional: Trade Point, ICC Portosol, Incubadora Empresarial Tecnológica (IETEC), Parque Industrial de Restinga ... con participación público-privada
12.	Rafaela Municipal/comarcal	Larga historia con desarrollo institucional potente: Sociedad Rural 1906...Escuela de Mecánicos, 1912; estación del INTA 1926; Centro Comercial e Industrial del Dpto de Castellanos, 1932, Cámara de Comercio Exterior, de 1978)... A partir de 1991 la municipalidad asume protagonismo con la creación de la Secretaría de Programación Económica que impulsa las relaciones con los empresarios. Fundación para el Desarrollo Regional, 1992, a iniciativa de jóvenes empresarios. Plan Estratégico de Rafaela 1996	Centro de Desarrollo de la Empresa en 1997. Sostenibilidad financiera e institucional Desarrollo de la cooperación y confianza frente al gremialismo. Insuficiente coordinación entre las instituciones Instituto de Capacitación y Estudios para el DL en 1997

	<b>Ámbito/iniciativa</b>	<b>Hitos del proceso</b>	<b>Resultados</b>
13. Rancagua	Municipal, 213.000 habitantes. Minería (cobre) y silviagricultura, fruta para la exportación	Diagnóstico municipal en cabildos participativos en 1993. En 1994 “plan de comunicación” “ciudad viva y amable”. 1995 encuestas municipales para determinar áreas prioritarias 1996: <i>Rancagua emprende</i> 1997 El programa asume nuevas funciones de generación de negocios y en 1998 (Información laboral – creada en 1982) En 1998 se hace cargo de la Casa del pequeño empresario (creado en 1992), embrión de un futuro Centro de Desarrollo de Empresas.	Incubadora de empresas (1997). No hay adecuada coordinación con las instancias regionales y estatales. Los centros educativos y tecnológicos tienen una conexión débil con el sistema productivo. Falta oferta de servicios (consultoría...)
14. Sierra Cuchumatanes	<b>Comarcal. Iniciativa del Gobierno de Guatemala, 1995-2000.</b> Se trabaja con 15 organizaciones formales y 120 <i>grupos de interés</i>	Plan estratégico de capacitación, 1995: Formación del recurso local que permita la continuidad del proceso una vez terminado el programa.	Formación de extensionistas y gerentes campesinos, y auxiliares contables para las asociaciones de productores. Asistencia técnica y capacitación agropecuaria, microcrédito y organización para la comercialización.
15. Valle de Sula	Comarcal	Plan Estratégico (proyecto): Iniciativa de la Cámara, el Consejo Empresarial y el municipio de San Pedro. ( <i>Foro Valle de Sula. Un compromiso compartido</i> ). Encarar los problemas de desarrollo económico y social de la región	Protagonismo civil suprapartidista. Pretende involucrar a otras instancias de la gobernación, universidades, etc. Reivindica protagonismo municipal en el marco de la descentralización del país – garantía de democracia. Falta de recursos (no se cumple la ley de descentralización)
16. Villa El Salvador	Municipal, 324.000 habitantes	1971 se legaliza la ocupación El Parque Industrial no arranca. De 1986 a 1991 se recupera su gestión para la Villa. Nueva parálisis y tras 1995 se crea un a Oficina de Desarrollo Local y un Centro de Desarrollo Empresarial Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de Villa El Salvador La Autoridad Autónoma del Parque Industrial es público-privada. Fuerte apoyo e involucración de ONG (y de ONUDI)	Más de 12.000 empleos en el parque. Intensas relaciones de subcontratación. Son talleres vivienda. La discontinuidad del proyecto refleja que algunos gobiernos y algunos alcaldes no han tenido la misma visión del desarrollo local. Falta de capacidad técnica de la municipalidad para apoyar a los pequeños productores