

El desarrollo económico local como herramienta para el desarrollo social

por Gustavo Angeleri

A partir de este número, como lo haremos también en nuestra futura página Internet, abrimos una nueva sección destinada a difundir experiencias nacionales o internacionales que han probado su eficacia como respuesta al problema social que les dió origen. El autor de esta nota, coordinador del Programa de Promoción del Desarrollo Local desde su creación, aceptó el desafío de iniciar la serie.

Asumiendo el lema de Observatorio Social: "comprender mejor para hacer mejor", como una de las claves para revisar las políticas y dentro de éstas a los Programas Sociales, intentaré relatar antecedentes, prejuicios, consideraciones, conclusiones y algunos resultados del Programa de Promoción del Desarrollo Local que está en marcha en la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) desde 1996. La pretensión es que -al final del recorrido- el lector pueda encontrar el sentido de un proceso. El programa hoy está instalado en más de 180 localidades del país fortaleciendo la capacidad de los municipios para ser protagonistas y responsables de su propio desarrollo.

Quiero agradecer la invitación a escribir sobre la apasionante experiencia desarrollada por un grupo multidisciplinario y confío en que ésta aporte algunos elementos para establecer una política de desarrollo local.

Un antecedente

Hacia fines del 94 había una importante demanda acumulada, sobre todo del interior, solicitando apoyo para emprendimientos productivos.

Un programa que había destinado importantes recursos a esos requerimientos, el PROSOL, no mostraba resultados: un muestreo realizado mostraba el fracaso de un 78% de los emprendimientos apoyados.

Por esta razón, se tomó la decisión política de discontinuarlo y buscar otras mejores formas de hacer. Como contexto cabe agregar que programas parecidos de provincias y de otros países latinoamericanos mostraban resultados similares.

Un prejuicio

"La problemática de las distintas regiones del país, son muy diferentes y un programa no puede contemplarlas".

Este prejuicio, que nos limitaba para pensar y diseñar un programa nuevo de alcance nacional, era alimentado, además, por las quejas del interior que expresaban no sentirse interpretados por la Nación.

Un primer aprendizaje

A poco de andar, durante una pequeña experiencia en el 95 (16 localidades) donde recorrimos desde Palpalá (Jujuy) a Ushuaia (T. Del Fuego) vimos que las dificultades bá-

sicas a resolver eran similares y por lo tanto sería posible sistematizarlas en un programa. Pero el idioma a utilizar debía ser entendible por todos. Elegimos el de la vida.

Algunas ideas

La vida va evolucionando -y nosotros dentro de ella- desde formas de menor, a otras de mayor complejidad. Lo mismo sucede con las relaciones, las organizaciones y en definitiva con la sociedad. Sin detenerse esta historia continúa.

Si seguimos a Mac Neef, en su trabajo "Desarrollo a escala humana", vemos que el hombre ha sido motivado por el deseo de satisfacer progresivamente unas pocas (siete) necesidades básicas de complejidad creciente, que van desde el alimento hasta la trascendencia. También veremos como los factores, necesariamente, van creciendo en complejidad.

En este marco, es difícil que formas de hacer que fueron exitosas tiempo atrás nos sirvan hoy. Para ponerlo con más fuerza "más de lo mismo" casi siempre es peor.

Otra consideración que nos pareció necesario tener en cuenta es que detrás de toda acción hay una idea que la anima, que la sustenta. Aunque en muchos casos somos poco conscientes de cuál es.

Por lo tanto la experiencia debía estar acompañada de una búsqueda permanente de las creencias y supuestos que estaban implícitos en las acciones tanto de lo que se había realizado como de lo que fuéramos a hacer.

Para revisar lo hecho y para preparar las acciones futuras, partimos de un marco de veinticinco ideas fuerza recopiladas de una investigación de un grupo de pequeños empresarios de una localidad del interior de la provincia de Bs. Aires que, desde el 87 al 92, se propusieron aplicar las ideas de la ciencia moderna al desarrollo empresarial y local.

Buenas intenciones

Todo programa a priori, es una "buena intención" y luego de su aplicación, midiendo los resultados, tendremos la posibilidad de verificar si los supuestos que se usaron tanto para su formulación como para su implementación fueron adecuados.

El análisis es similar al que hace un tirador para medir su nivel de impacto: piensa

qué hizo y luego revisa cómo hacerlo nuevamente para poder estar más cerca del blanco, que es su objetivo propuesto.

Buscando ideas inadecuadas

Tomando a Karl Popper en una de sus conclusiones para la investigación científica que dice "no hay que buscar la verdad sino desterrar lo falso", buscamos qué conceptos inadecuados se habían utilizado hasta ese momento.

Una primera idea inadecuada, aunque tiene gran consenso, es creer que el desarrollo tiene que ver sólo con cuántos recursos económicos (dinero) hay disponibles. Y esto parece provenir de nuestra percepción que separa lo material de lo espiritual.

Pero a poco de observar y pensar es claro que todo lo que vive, llámese persona, familia, emprendimiento productivo, ciudad, es un conjunto inseparable de espíritu y materia. Exagerando, hasta podríamos decir que a la materia sola se la puede encontrar en el cementerio donde no hay vida.

No podíamos seguir pensando que el desarrollo de las personas, los emprendimientos, las comunidades se logra sólo con el aporte de recursos materiales. Hay incontables casos de crecimiento económico sin desarrollo personal, donde a famosos o a personas que han sacado la lotería, por ejemplo, el crecimiento sólo económico ha favorecido su destrucción.

CONCLUSION I

El programa debía contemplar un desarrollo armónico, espiritual y material, de las personas. En suma, debería aportar financiamiento más capacitación.

Otro error

También descubrimos que cometíamos el error de enviar sólo apoyo económico (cheques) a partir de recibir y evaluar proyectos. Esta idea de pedir proyectos para apoyar a pequeños emprendimientos, creemos viene del mal entendido de considerar a las pequeñas y micro empresas como una reducción a escala de las grandes.

En los pequeños y microemprendimientos el eje fundamental y casi exclusivo es el emprendedor (la persona), y en general no están formados para escribir proyectos.

La exigencia de presentar proyectos los

obligaba a contratar a un especialista. Y a nosotros, luego, a evaluar carpetas hechas por terceros que muy pocas veces tenían en cuenta las características y posibilidades del solicitante. (Eso sí: sabían muy bien qué poner para que fueran aprobados y en general se llevaban un porcentaje de los que las personas recibían).

CONCLUSION II:

No se debía exigir proyectos. Se debería evaluar el perfil emprendedor de la persona, analizar su iniciativa y luego capacitarlo para que él mismo transforme su idea en un plan de negocios.

Fue necesario, no solo evaluar la capacidad emprendedora y la factibilidad de la idea, también la importancia de éstas en el contexto de lo local.

Entonces, además de realizar una entrevista individual con los solicitantes, era necesario conocer el contexto de la localidad para realizar las preselecciones asignando prioridades.

Aunque no sea riguroso, intentaré valorizar en porcentajes la importancia de los tres factores:

50%	capacidad emprendedora
10%	factibilidad de la idea
40%	importancia de la idea en el contexto.

El supuesto usado para juzgar la posibilidad de éxito potencial del emprendedor es que debe haber un equilibrio entre su capacidad de pensar (poder distinguir), la capacidad de sentir (percibir las importancias) y la capacidad de hacer (poder experimentar y materializar).

Las dos últimas (sentir y hacer) son condiciones necesarias para aspirar a ser empresarios pues la primera (lo intelectual) puede ser desarrollada con capacitación. De aquí la menor importancia asignada a la idea previa.

Otro factor importante que no se tenía en cuenta era que el emprendedor cuando se arriesga entra en un contexto de incertidumbre donde hay un sentimiento que se potencia: el de soledad. Acompañarlo en sus primeros pasos se convertía en una necesidad, además de un monitoreo para poder actuar en su apoyo ante dificultades o desvíos.

CONCLUSION III

El Programa debía contemplar acompañamiento, seguimiento y asesoramiento.

Ello nos enfrentaba a otro problema a resolver: ¿desde dónde acompañarlos? ¿Desde Buenos Aires? ¿Desde las capitales provinciales? Si optábamos por hacerlo de manera centralizada el costo lo hacía inviable.

En la búsqueda y el análisis de las capacidades de gestión para este cometido, encontramos que en las ciudades pequeñas, en general, la institución con más capacidad de gestión era la municipalidad, pero en la temática específica no tenían experiencia. Sólo en muy pocas ciudades había una cultura de

apoyar el desarrollo económico local.

Sobre esta base y con el marco de la reforma constitucional del 94 donde se expresa que se debe fortalecer las autonomías municipales nos apareció con claridad cuál debía ser el objetivo general del programa.

OBJETIVO GENERAL

"Fortalecer la capacidad institucional de los municipios para apoyar, impulsar y gestionar el desarrollo de emprendimientos económicos que generen trabajo".

¿Cómo hacerlo?.

Teníamos una creencia: "aprendemos haciendo", ya que cuando nos explican una idea, con el pensamiento, solo la podemos entender, si la sentimos importante la podemos comprender. Pero aprenderla ¡es otra cosa! . La incorporamos como aprendizaje luego de probarla, experimentarla y desde allí, si resulta, creemos en ella.

En este camino de errores, prejuicios, interrogantes e ideas fuimos armando el rompecabezas y nos apareció una herramienta importante del programa:

La creación de un fondo municipal de emprendimientos económicos con dos posibilidades de utilización: capacitación y prestamos.

Estos fondos provendrían de la SDS y de contrapartes municipales y provinciales.

Un último tema para esta nota que me parece interesante resaltar es el de la focalización.

Cuando empezamos la experiencia piloto del 95 e interveníamos donde nosotros creíamos que era importante hacerlo, fracasamos .

Sólo donde la intervención se realizó luego de una fuerte demanda de las autoridades locales tuvimos éxito.

La conclusión fue que, para lograr resultados, debíamos esperar la demanda generada en las autoridades locales cuando ellos sintieran la importancia del tema.

De esta forma nos asegurábamos el compromiso local pues, cuanto más importante sentían la necesidad, mayor era la responsabilidad que asumían para administrar el programa.

Esto fue lo que vimos con respecto a la focalización para decidir en cuáles municipios trabajar.

Con respecto a la focalización de emprendedores , tuvimos que variar el enfoque clásico de focalizar entre pares, de buscar una población objetivo homogénea.

También tomamos de la naturaleza otra enseñanza: la diferencia aporta fortaleza y la igualdad, debilidad. Un bosque natural resiste mucho mejor los cambios y las agresiones que un bosque implantado con árboles todos iguales donde, cuando un ejemplar se enferma, probablemente todos lo hagan.

En el caso de los emprendedores un grupo heterogéneo, por madurez, tamaño, o diversidad de actividades, produce un intercambio y enriquecimiento intra grupo que potencia sinérgicamente los aportes que desde el exterior se puedan proveer.

Además se obtiene un valor agregado adicional: se va induciendo la cultura de la interdependencia que el mundo está adoptando como un nuevo contrato social para la convivencia.

Resultados

Luego de casi 5 años desde el inicio de la experiencia piloto, contando con un presupuesto para todo el período de \$ 30.000.000.- y aportes de contraparte de un 50% más, podemos rescatar lo siguiente:

- 3 Están en el Programa 185 Municipios y Comunas
- 3 Se evaluaron unos 7.000 proyectos
- 3 Se capacitaron más de 4.000 emprendedores
- 3 Se apoyaron con financiamiento 3.114
- 3 Se capacitaron 175 líderes productivos municipales
- 3 Se calificaron 64 formadores entre 1600 evaluados
- 3 Se armó una red informática de comunicaciones.

En cuanto a los niveles de éxito, en los emprendedores:

- 3 más del 85% están en marcha
- 3 el producto bruto generado es de \$79.000.000.-
- 3 8.500 son los puestos de trabajo generados y/ o consolidados.

y, en los municipios:

- 3 25 % trascendieron la operatoria del programa
- 3 60% administran de acuerdo al convenio
- 3 15% avanzan con muchas dificultades
- 3 más de 60% del recupero promedio de los fondos prestados están disponibles para ser reutilizados.

Hay algunos factores adicionales que estarían dando la pauta de un cambio cultural en los municipios:

- 3 más de 160 localidades demandan entrar en la operatoria
- 3 7 Provincias colocaron fondos de contrapartes
- 3 se crearon 4 asociaciones microregionales entre los municipios que participan del programa
- 3 varios municipios están aportando fondos sin contraparte de la Secretaría
- 3 se generaron más de 10 entes autárquicos de desarrollo y en 40% de los restantes existe oficina de Producción

Y por último, el mayor logro: los intendentes reclaman capacitación para sí mismos, compartiendo la creencia que el desarrollo material va acompañado del espiritual.