

TERCERA PARTE:
ANÁLISIS COMPARATIVO Y CONCLUSIONES

CAPÍTULO X

PRINCIPALES ENSEÑANZAS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA²⁶

A. SURGIMIENTO Y PRINCIPALES OBJETIVOS DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN AMÉRICA LATINA

El análisis de los diferentes estudios de caso sobre las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina muestra que el surgimiento de estas iniciativas no responde a una sola causa, ni ésta tiene que ver únicamente con la necesidad de enfrentar las mayores exigencias de competitividad de los mercados, como sucede en las experiencias internacionales de desarrollo económico local más conocidas. Buena parte de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina han surgido, en efecto, como reacción ante las situaciones de crisis económica territorial y la falta de políticas apropiadas del Estado central para encarar esas situaciones. La crisis industrial en los municipios del Gran ABC (Brasil) o la crisis que se dio en Tandil (Argentina) son solamente dos ejemplos de ello. Igualmente, otras iniciativas de desarrollo económico local han nacido para enfrentar los problemas económicos del municipio, que se traducen en demandas crecientes de la comunidad local. Con todo, hay que destacar el avance que han experimentado los procesos de descentralización en los países aquí reseñados, lo cual ha ampliado el radio de acción de las administraciones territoriales, que incluye ahora el ámbito del desarrollo económico local.

Asimismo, la recuperación de la democracia en los niveles municipales y locales en general, ha planteado mayores exigencias a las autoridades públicas locales en cuanto a presentar a la ciudadanía propuestas concretas en los aspectos sustantivos del desarrollo productivo y el empleo a nivel local. De este modo, aunque la finalidad de los procesos de descentralización no haya sido, esencialmente, la de promover el desarrollo económico local, tales espacios han sido aprovechados por diversas instancias de gobierno local u otras para hacer frente a las situaciones objetivas de la crisis económica territorial y para lograr mayor eficacia en sus actuaciones. De cualquier modo, es claro que los procesos de descentralización más avanzados, esto es, aquellos que incluyen la elección directa de todos los niveles de representación pública territorial, desde las alcaldías hasta las intendencias regionales, y que transfieren recursos y capacidades de decisión a

²⁶ Redactado por Francisco Alburquerque.

los gobiernos subnacionales, constituyen bases mucho más consistentes para propiciar iniciativas de desarrollo económico local.

En algunas ocasiones, la génesis de la iniciativa de desarrollo económico local se encuentra en el proceso de desconcentración institucional impulsado por algunas instituciones nacionales, como en el caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile, donde se otorga un papel principal a los equipos territoriales de la institución y se aborda la tarea de formarlos como agentes de desarrollo económico local. En otras ocasiones, las iniciativas de desarrollo económico local han sido impulsadas inicialmente por algunos organismos públicos especializados u organizaciones no gubernamentales, los cuales han buscado la participación del gobierno municipal para ejecutar programas de capacitación o asistencia técnica. Otras veces se han planteado por iniciativa de alcaldes o como consecuencia de proyectos municipales de desarrollo. En otros casos, las municipalidades han sabido utilizar algunos programas sectoriales de diseño nacional, adaptándolos a sus circunstancias territoriales y comprometiendo en ello a los diferentes actores locales.

Sin embargo, como se dijo, las iniciativas pueden tener también otro origen. En Brasil, la necesidad de enfrentar colectivamente la situación de “guerra fiscal” constituyó un poderoso estímulo para que los diversos municipios de la Región del Valle Medio Paraíba (estado de Rio de Janeiro) intercambiaran información y experiencia, proceso que culminó con la formación de un Foro de Secretarios de Planeamiento para la elaboración colectiva de programas municipales. En la provincia de El Loa (Chile), la iniciativa de desarrollo económico local tuvo su origen en la intermediación del gobierno regional en la disputa por el uso del agua entre la División Minera Chuquicamata y las comunidades campesinas indígenas. En el estado de Acre (Brasil), el proyecto de implantación de un Polo Agroforestal en el entorno rural de la ciudad fue una iniciativa impulsada por la Prefectura Municipal de Río Branco para atender a los asentamientos de familias campesinas desplazadas del medio rural por los grandes proyectos agropecuarios. Finalmente, la experiencia de Villa El Salvador (Perú) tuvo su origen en los planes diseñados inicialmente por el gobierno central para promover actividades autogestionarias en la construcción de viviendas y de infraestructura urbana, en reemplazo de los programas tradicionales de vivienda subsidiados por el Estado.

En resumen, entre los principales objetivos de las diferentes iniciativas de desarrollo económico local de América Latina cabe citar los siguientes:

- Valorización mayor de los recursos endógenos de cada ámbito local, tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio.

- Establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de las iniciativas de desarrollo local (para enfrentar las situaciones de “guerra fiscal” entre municipios o para definir unidades territoriales de actuación según los diferentes sistemas productivos locales).
- Búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingreso a nivel local.
- Promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico a nivel territorial.
- Creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas a nivel local (como entidades populares de crédito, o fondos concursables para nuevos emprendimientos productivos locales).
- Superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza, mediante la incorporación de la dimensión de desarrollo productivo local y de apoyo a las microempresas y pequeñas empresas.
- Incorporación de políticas de mercadeo de las ciudades para promover la competitividad sistémica territorial.
- Búsqueda de acuerdos estratégicos en relación con los bienes ambientales y el desarrollo sostenible, como los acuerdos sobre utilización del agua en la experiencia chilena de El Loa o la estrategia de desarrollo sostenible en torno a un parque natural en la iniciativa de Buena Vista (Bolivia).

B. ENFOQUE INTEGRAL Y TERRITORIAL DEL DESARROLLO

Como ya se reconoce generalmente, el Consenso de Washington concibió de manera excesivamente simple las tareas que debía abordar el ajuste estructural en América Latina y el Caribe. En efecto, las políticas de estabilidad macroeconómica, la búsqueda de nichos internacionales de mercado, el ajuste externo, la reducción del papel del Estado y la privatización de las actividades económicas no han sido suficientes para crear las condiciones adecuadas para el crecimiento de las inversiones productivas ni, mucho menos, para introducir innovaciones tecnológicas, de gestión y socioinstitucionales en el conjunto del tejido empresarial y el sistema productivo de los diferentes países. Peor aún: este ajuste estructural ha incluso supuesto para los países de la región, desde la década de 1980, una pesada carga adicional, que se suma a las dificultades ya existentes por el agotamiento del patrón de crecimiento económico interno y por la necesidad de someter al aparato productivo a una reconversión, a causa de las mayores exigencias derivadas del cambio de paradigma tecnoeconómico y de gestión, y de la mayor apertura externa de las economías. La reducción del ajuste estructural a las dimensiones del ajuste externo y la estabilidad macroeconómica,

dejando de lado la actuación en los niveles microeconómico y territorial, ha dificultado a los gobiernos aplicar políticas que les permitan una actuación más consistente con la necesidad de impulsar los procesos de transformación productiva con equidad en los países de la región. En su lugar, se sigue considerando a la microempresa y la pequeña empresa desde una perspectiva asistencial, a pesar de que constituyen la inmensa mayoría de las empresas de América Latina y el Caribe, con una importancia decisiva desde el punto de vista del empleo y el ingreso.

Como dicen Gatto y otros (2000), la concepción de la política económica central daba por sentado que gran parte de los obstáculos sectoriales y microeconómicos del desarrollo tenderían a allanarse a partir, entre otros factores, de los nuevos rasgos de funcionamiento de la economía global, la mayor competencia generada por la apertura externa, la estabilidad de los precios, las reformas en los mercados de factores, la eliminación de las situaciones de monopolio y de control de mercados, los horizontes más claros de crecimiento económico, y las nuevas inversiones derivadas del abaratamiento de las importaciones de equipos y bienes de capital. En otras palabras, se suponía que todo este nuevo contexto provocaría un cambio en las expectativas empresariales, de modo tal que estas nuevas expectativas, de forma más o menos automática, en el marco de un mejor funcionamiento de los mercados y apoyadas por instrumentos horizontales de política global, resolverían los desafíos y problemas de índole microeconómica. Como se aprecia, esta concepción supuso un vacío estratégico de la política pública hacia las microempresas y pequeñas y medianas empresas.

Por otra parte, la aplicación irrestricta de la apertura externa de las economías, sin dotarse éstas de un período razonable de adaptación (como suele hacerse en las economías más desarrolladas), destruyó gran parte del tejido empresarial preexistente, incrementando más aún los impactos recesivos y la inestabilidad social y política. De esta forma, la falta de atención a las dimensiones microeconómica y territorial acabó afectando a la propia estabilidad macroeconómica.

La visión del desarrollo económico local supone un planteamiento más integral y menos simplificador y agregado sobre el funcionamiento de las economías. Esta visión conduce a una estrategia conforme a la cual el ajuste macroeconómico y el ajuste externo deben ir acompañados de actuaciones orientadas a introducir innovaciones tecnológicas, de gestión y socioinstitucionales en los diferentes sistemas productivos locales y en el tejido de empresas existentes. Se trata, en suma, de completar las exigencias del ajuste ante el cambio estructural, de forma que incluya el conjunto de la economía y los actores locales, y no sólo los actores financieros y los grupos de la “nueva economía” globalizada.

La ausencia de políticas de promoción económica en el nivel territorial ha impedido la generación de un entorno competitivo e innovador para las microempresas y pequeñas empresas latinoamericanas, es decir, de un entorno que se asiente sobre la base de la articulación en red de las instituciones públicas y

privadas que tienen responsabilidades en el desarrollo económico. La promoción del desarrollo económico local en América Latina y el Caribe necesita, pues, el fortalecimiento institucional para la cooperación pública, privada y comunitaria, como condición necesaria para crear ambientes territoriales innovadores. Asimismo, como señala Affonso (2000), la privatización, la apertura de los mercados y la desregulación de las economías conducen a una concentración creciente de capital en la esfera privada, ante lo cual es preciso reforzar la capacidad de los diferentes sistemas productivos locales, a fin de igualar las condiciones de competencia empresarial y regional, y a fin de atender a los objetivos de cohesión social, al tiempo que se fomenta la productividad y la competitividad de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales son decisivas en la generación de empleo e ingreso para la población.

C. NUEVOS ACTORES, NUEVOS INSTRUMENTOS Y NUEVA GESTIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

1. La descentralización ha abierto espacios para el desarrollo económico local

Como se dijo, la descentralización y el impulso de la participación popular han abierto mayores posibilidades para la promoción económica local. La elección directa de los gobiernos municipales, la transferencia de recursos a los municipios según su número de habitantes, el control social merced a la creación de comités de vigilancia, y la participación en la planificación municipal, son parte de las posibilidades abiertas en Bolivia a partir de la Ley de Participación Popular de 1994. Esta ley, al permitir la movilización de la población para manifestar sus demandas y hacerse parte en la formulación de la cartera de proyectos financiados por la acción pública, facilitó el encuentro entre estos actores y las autoridades públicas, creando una cultura de diálogo institucional donde la argumentación, la presentación de resultados y la programación de actividades se incorporaron como instrumentos para garantizar el cumplimiento de los compromisos contraídos.

En Colombia, la Constitución de 1991 creó nuevos espacios de participación ciudadana, lo cual facilitó el desarrollo de procesos de planificación concertada. Aunque la descentralización no tuvo entre sus objetivos específicos la promoción del desarrollo económico local, el nuevo marco ha estimulado a las administraciones locales más comprometidas con los problemas de sus territorios a actuar en tal sentido. Tras la primera elección popular de alcaldes en 1988, la municipalidad de Pensilvania (Colombia) adoptó un papel activo en la promoción del desarrollo económico local, al mismo tiempo que impulsaba la mejora de la infraestructura vial, la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, el acceso de la población a la salud y la educación, y la puesta en práctica de programas y proyectos encaminados a generar fuentes de empleo a partir del apoyo a la microempresa.

El proceso de descentralización en el estado de Jalisco (México) no se detuvo en el traspaso de recursos y competencias para la mejora de la gestión municipal, sino que incorporó una clara dimensión productiva, al tratar de fortalecer las ciudades de tamaño medio del estado y atender al fomento de las industrias tradicionales y de las PYME locales. De este modo, no se trata únicamente de un proceso de descentralización fiscal, sino de una forma de reorganizar el estado mediante el fortalecimiento de sus diferentes niveles de gobierno y la construcción de espacios de diálogo, participación y concertación de los diferentes actores locales.

Ni la descentralización ni la regionalización atentan contra el Estado unitario; simplemente lo hacen más eficiente y, por tanto, más fuerte y democrático. En efecto, la descentralización significa también fortalecer la democracia, al diversificar los espacios de poder y ampliar así la esfera de toma de decisiones. Tal como dice Ábalos (2000), para mejorar y profundizar la descentralización en Chile es imprescindible analizar la articulación de las políticas de regionalización y descentralización y, en particular, la relación entre las políticas y estrategias regionales y comunales. Debido a las debilidades y carencias que se aprecian en la articulación de las políticas regionales y comunales, es necesario concebir un modelo institucional que favorezca esa coordinación. Por tanto, hay que descubrir cuáles son aquellas áreas intersectoriales decisivas, a fin de actuar a partir de ellas para mejorar la coordinación de los servicios públicos desconcentrados y la relación entre los niveles regional y comunal en el plano de las políticas, las estrategias y la institucionalidad.

2. La importancia de la construcción de la institucionalidad local y la cooperación público-privada

Otra de las conclusiones que se deriva del análisis de los estudios de caso es el carácter incipiente y el reducido número de “mejores prácticas” existentes en la región. No obstante, hay experiencias que pese a no poder incluirse entre las “mejores prácticas”, son, sin embargo, iniciativas de interés, ya que arrojan enseñanzas para el aprendizaje colectivo en este campo. Hay que decir, por otra parte, que las iniciativas de desarrollo económico local reseñadas incorporan un enfoque integral y territorial, no sectorial.

De cualquier modo, una iniciativa de desarrollo económico local no es únicamente un proyecto o conjunto de proyectos exitosos en un territorio. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más destacados, sobre la base de una estrategia de desarrollo común. Por otra parte, no es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un mayor protagonismo y una mayor capacidad de esos territorios para aprovechar mejor sus recursos endógenos. Algunas de las experiencias aquí reseñadas, como las de Colombia y México, son bastante elocuentes en este sentido, pues todavía reflejan un diseño centralista de los programas e instrumentos de fomento, en

lugar de un diseño territorial. Como señalan Cuervo y otros (1997), la mayoría de las iniciativas de desarrollo económico local identificadas en Colombia son resultado de programas establecidos por el gobierno central en el marco de las estrategias de competitividad y desarrollo de las políticas de ciencia y tecnología y empleo.

Entre otros de los países aquí reseñados no se ha entendido aún en su integridad lo que implica la gestión empresarial de los procesos productivos locales, esto es, no tienen todavía el conocimiento de cómo se estructuran las diferentes actividades dentro y fuera del territorio, los insumos y productos que dicho proceso genera y el conjunto de servicios que se requieren. Todos estos aspectos deben ampliar la comprensión del proceso productivo, para ver en su verdadera dimensión cuáles son los elementos necesarios elaborar una estrategia de desarrollo económico local. Una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico. Esta limitación se une a una percepción básicamente asistencial de las microempresas y pequeñas empresas, las cuales no son objeto de atención prioritaria por parte de la política económica nacional, a pesar de su importancia numérica en el total de empresas, su presencia difusa en el territorio y su trascendencia en la generación de empleo y renta.

El grado de preparación y consolidación de las competencias estratégicas del municipio, y su capacidad para reconocer la realidad económica, social y cultural del territorio, la capacidad de diálogo con la comunidad, la destreza para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinar y articular de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos, la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno -regionales y nacionales- constituyen un eje clave de los municipios asociados para pensar el tipo de desarrollo y crecimiento que necesitan para resolver algunos nudos críticos, como la falta de empleo productivo y las deficiencias existentes en cuanto a diversificación de la base productiva local, difusión de la innovación tecnológica y modernización de las actividades agrícolas.

Como dice Ruiz Durán (2000a), un aspecto esencial de la iniciativa de desarrollo económico regional de Jalisco ha sido la cooperación público-privada, que ha permitido que el proceso de descentralización sea no solamente una cuestión gubernamental, sino algo que involucra a los diferentes actores sociales. Los empresarios locales participan en el esfuerzo de transformación de forma decidida, entre ellos los directivos de las empresas transnacionales, que han promovido esquemas innovadores de creación de redes locales de proveedores. Igualmente, los agricultores tradicionales se han sentido reivindicados en este proceso de descentralización, al haber sido incluidas sus actividades entre los sectores estratégicos.

El Pacto de Cooperación del estado de Ceará (Brasil), creado inicialmente como un foro de discusión entre empresarios y gobierno estadual sobre las

cuestiones más relevantes de la sociedad local, acabó ampliándose a los restantes sectores de la sociedad civil, hasta configurar una red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo local. De este modo, el Pacto de Cooperación de Ceará constituye un importante “capital social” que facilita el logro de rendimientos crecientes en la economía local, contribuyendo a la disminución de los costes de transacción del sistema y a la diseminación de conceptos y métodos organizativos entre los diferentes actores locales, como el de la exigencia de calidad total. En la experiencia del estado de Ceará hay que subrayar que los cambios y reformas estructurales llevadas a cabo a partir de la llegada al gobierno estadual de los “jóvenes empresarios” en 1987 tienen un carácter autónomo, ya que no fueron consecuencia de indicaciones del nivel central o de sugerencias de organismos internacionales, sino de una ruptura política ocurrida entre las fuerzas locales que condujo a un nuevo proyecto de regulación y gestión pública.

Por su parte, la constitución de la Cámara Regional del Gran ABC (Brasil) constituye una experiencia de concertación público-privada de actores regionales que integra a autoridades de los niveles estatal y federal y a la sociedad civil local, a fin de alcanzar acuerdos dentro de una articulación tanto horizontal (entre prefecturas, cámaras municipales, empresarios, trabajadores e instituciones de la sociedad civil local) como vertical (entre los diferentes niveles de gobierno municipal, estadual y federal, y entre los diputados de las distintas instancias).

3. La necesidad de intervenciones estratégicas de las Administraciones Locales en apoyo del desarrollo económico local

El desarrollo económico local exige una actuación decidida de las instancias públicas territoriales, lo cual obliga a incorporar esta dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse a las tareas de mejorar la capacidad de gestión de los recursos transferidos a los gobiernos locales y de modernizar la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de los gobiernos locales debe incorporar también la capacitación de éstos en su nuevo papel de animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de que puedan construir conjuntamente con los actores privados y la sociedad civil local los entornos territoriales innovadores que son necesarios para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas. Sólo así pueden las municipalidades superar su tradicional actuación asistencial y distributiva y colaborar en la generación de riqueza y empleo productivo.

La Secretaría de Programación Económica de la municipalidad de Rafaela (Argentina), creada en 1991, abordó, conjuntamente con el sector productivo local, la promoción de las pequeñas y medianas empresas y la construcción de un entorno local favorable a la cooperación de instituciones y actores relacionados con el desarrollo local, como la educación, la innovación tecnológica, el empleo, la información empresarial y la búsqueda de mercados externos. El Plan Estratégico para Rafaela permitió abrir en 1996 un espacio de discusión que dio cabida a toda la

sociedad local, lo que permitió definir de manera concertada y participativa la planificación del crecimiento de la ciudad y la visión de ésta. Como uno de los proyectos del Plan Estratégico para Rafaela se creó, a fines de 1997, el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL), entidad municipal cuyo objetivo es acompañar los cambios y la transformación de la comunidad local, trabajando en la formación de recursos humanos y en el conjunto de las condiciones culturales y socioeconómicas favorables al desarrollo de la ciudad y su región, fortaleciendo de ese modo la interacción entre el Estado y la sociedad local, y colaborando en el proceso de transformación del nuevo Estado municipal.

El Programa de Desarrollo Económico Local de la alcaldía de Medellín (Colombia) incorpora proyectos de infraestructura urbana y metropolitana, así como objetivos de posicionamiento de una nueva imagen de la ciudad, que acompañan a los programas de apoyo a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas locales. Igualmente, con el Programa de Apoyo a la Microempresa Productiva se procura formar grupos asociativos que permitan a los microempresarios participar como abastecedores en las compras que realiza la municipalidad de Medellín. Por su parte, la municipalidad de Bucaramanga (Colombia) ha participado desde 1993 en el Consejo Departamental de Ciencia y Tecnología, que es el ente regulador de las políticas científico-tecnológicas de la región. El Plan Prospectivo de Ciencia y Tecnología para Santander, diseñado con el fin de desarrollar capacidades competitivas para el departamento basadas en el impulso de nuevas tecnologías, ha permitido a la municipalidad fortalecer su propia capacidad organizativa para el desarrollo local. Estos lineamientos fueron incorporados por la administración pública de Bucaramanga, que se comprometió de manera decidida con el fomento de la competitividad al promover la orientación tecnológica de la ciudad, para transformarla en una *“Tecnópolis de los Andes”*. Con este proyecto, la alcaldía se ha convertido en un actor fundamental en la orientación de la competitividad territorial. Esta propuesta le ha abierto espacios más concretos y fructíferos de actuación conjunta con el sector privado, la Cámara de Comercio y el departamento.

Por otra parte, la escasez de recursos y las numerosas dificultades que enfrentan las microempresas y pequeñas empresas en los distintos sistemas productivos locales, hacen de la intermediación decidida de los gobiernos locales algo fundamental para impulsar la construcción de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. Algunos ámbitos municipales presentan condiciones que obligan a los gobiernos locales a desplegar un mayor protagonismo en la conducción de los procesos de creación de los entornos apropiados para fomentar las actividades productivas. Esto es, en algunas zonas no basta con indicar que las iniciativas económicas deben ser comercialmente viables, sino que resulta necesaria una actuación pública a partir del territorio, incluso con apoyo de instancias con mayores recursos que los gobiernos municipales para permitir el despegue de esas iniciativas.

La presencia del gobierno municipal en las alianzas para el desarrollo económico local es muy importante para garantizar una perspectiva de más largo aliento que la que poseen los sectores empresariales privados, centrados en la búsqueda de ganancias. Entre las dimensiones que las administraciones locales deben incorporar se encuentran la necesidad de concertar con los diferentes actores locales una visión común del desarrollo territorial; el ordenamiento territorial y la planificación urbana; la defensa y promoción del patrimonio histórico local; o la atención de las exigencias y potencialidades del desarrollo ambientalmente sostenible, para evitar la deforestación y la erosión, impulsar la reforestación y la capacidad técnica en el manejo de los recursos naturales, entre otras tareas decisivas.

4. La modernización de la gestión pública local

Como parte del esfuerzo de promoción del desarrollo económico local, las municipalidades deben modernizar su gestión, incorporando prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones. Con tal propósito deben acometer programas de modernización administrativa y capacitar a su personal para fortalecer la gestión municipal. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal en Córdoba (Argentina) ayudaron a visualizar el contexto en que se inserta la ciudad, y permitieron incorporar una perspectiva intersectorial de los distintos problemas de la ciudad, superando la visión físico-espacial de ésta y contemplando el hecho urbano como un hecho socioeconómico. La constitución de una organización mixta, resultado de la cooperación entre los actores locales público y privado, para ejecutar los acuerdos correspondientes a la política económica local y mejorar la competitividad de la ciudad, se basó en el convencimiento de que debía superarse la tradicional separación entre el gobierno local y la iniciativa privada. La metodología participativa iniciada con el Plan Estratégico de Córdoba guió el funcionamiento de la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la municipalidad, nueva área del gobierno local creada para tal fin. La municipalidad de Córdoba asumió un papel de liderazgo a lo largo de este proceso, contando para ello con la confianza del resto de actores locales, en especial del sector privado empresarial.

Mediante la inversión en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en la localidad y colaboran en la competitividad territorial de la base productiva local. Del mismo modo, los servicios urbanos que la municipalidad presta están también vinculados a la competitividad económica territorial, ya que la calidad de estos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. Así pues, una de las principales funciones de las municipalidades es crear las infraestructuras básicas y los servicios de desarrollo urbano necesarios para que el sector privado empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local. De igual modo, la municipalidad debe fortalecer las organizaciones de productores y darles asesoramiento técnico. En este sentido, la iniciativa de Villa El Salvador (Perú) centró su estrategia de competitividad en el impulso del Parque Industrial para apoyar a la pequeña empresa, cosa que hizo facilitando el

equipamiento de servicios empresariales comunes y la infraestructura adecuada y controlando la contaminación ambiental.

La Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL es parte del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Económico Local de Porto Alegre. Se trata de una institución propuesta por la prefectura de la ciudad pero formulada y ejecutada en colaboración con otros agentes económicos y sociales privados locales. La experiencia de Porto Alegre presenta características específicas, a causa de su carácter integrado en una visión conjunta sobre la ciudad, que incorpora también las actividades del Presupuesto Participativo y el proyecto Porto Alegre Más Ciudad Constituyente. El Presupuesto Participativo tuvo su origen en 1989, siendo su objetivo movilizar a la población local y crear condiciones para que participara en la asignación de los recursos e inversiones anuales de la prefectura municipal. Esta iniciativa de Porto Alegre se ha convertido en una referencia clásica dentro de los programas de gestión democrática de Brasil y América Latina.

5. La diversificación productiva local y la creación de nuevas empresas

Como ya se ha señalado, la diversificación productiva y la generación de nuevas empresas constituyen uno de los objetivos principales del desarrollo económico local. En la experiencia de Rafaela (Argentina) destaca la evolución desde un perfil agrícola inicial hacia la actividad ganadera y lechera, a lo que se agregó progresivamente después la producción de maquinaria y equipo para las industrias láctea y frigorífica. Esta diversificación productiva en torno a la actividad agropecuaria endógena constituye un rasgo destacado de esta experiencia de desarrollo económico local, donde se acabó formando un sistema local de producción de manufacturas que tuvo en la transformación de los productos primarios locales y en la fabricación de maquinaria agrícola sus dos ejes principales.

Por otra parte, la experiencia de Buena Vista (Bolivia) muestra que el desarrollo rural no siempre se basa en las actividades agropecuarias, sino que es posible pensar en otras alternativas rentables, basadas en la diversificación de las actividades, como son los diversos tipos de turismo y las actividades anexas, esto es, artesanía, restauración, hostelería, agroindustria, fabricación de madera y muebles, guías turísticos o educación ambiental, entre otras. Todas estas actividades deben incorporar elementos de calidad e identificación específicos, a fin de producir una oferta difícil de imitar por los competidores y, por consiguiente, mucho más duradera en el mediano y largo plazo. Precisamente el aprovechamiento del medio ambiente natural como insumo esencial de las actividades de turismo sostenible permite incorporar los elementos de diferenciación y calidad intrínsecos al capital natural, el cual debe ser atendido adecuadamente para su recuperación y renovación. Esta visión, que subraya la potencialidad del medio ambiente como activo de desarrollo económico local, supera e integra la visión anterior del medio ambiente, más limitada, que lo consideraba sólo como un objeto que debe ser cuidado a fin de evitar su

contaminación o su destrucción. En la nueva perspectiva del desarrollo sostenible, se incorpora también el hecho de que el incremento de la competitividad territorial puede venir precisamente del aprovechamiento del medio ambiente como activo de desarrollo.

6. La necesaria complementariedad entre los fondos de inversión social y los recursos para promover el desarrollo económico local

Los fondos de inversión social y las inversiones de fomento productivo son complementarios, pero es erróneo pensar que hay que atender a estas últimas solo cuando ya han sido cubiertas las necesidades de carácter social. Como decía una ex concejala campesina de Irupana (Bolivia): “De nada nos sirve construir postas de salud, si no tenemos plata para mantener a nuestras familias”. Así pues, es un contrasentido atender a las inversiones sociales sin incorporar al mismo tiempo el enfoque del desarrollo económico local. Ambos aspectos deben abordarse en forma simultánea, ya que muchas de las inversiones sociales (salud, educación, vivienda, entre otras) son también parte de las inversiones de desarrollo, porque la calificación de los recursos humanos es crucial para obtener ventajas competitivas dinámicas. Por tanto, no es posible considerar a las políticas sociales como algo separado de las políticas de desarrollo, ya que son también parte de estas últimas en la fase actual de la sociedad del conocimiento. En general, los entes descentralizados, han acumulado ya una gran masa de conocimientos en lo relativo a gestión de instrumentos de desarrollo social, pero mucho menos en lo referente a fomento productivo. No obstante, este último está despertando creciente interés, tanto por su importancia intrínseca como por la necesidad de combinarlo con el primero. Los subsidios son un débil paliativo para la ausencia de producción local, empleo e ingreso para la población, especialmente la más pobre.

Como muestra la experiencia de Ranquil (Chile), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social ha sabido incorporar el enfoque del desarrollo económico local a sus actuaciones territoriales, alcanzando indicadores de eficacia mucho mayores que otros organismos de fomento del país que manejan una cantidad muy superior de recursos. Esta incorporación de la dimensión del fomento productivo permite una estrategia mucho más consistente para cumplir la misión última, de lucha contra la pobreza. Del mismo modo, en la experiencia de la Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica de la zona de Malleco norte (Chile) también hubo una modificación sustantiva, porque los municipios dejaron de cumplir exclusivamente su rol tradicional, ligado a la administración de los subsidios del gobierno central para corregir las desigualdades sociales y suministrar los servicios de educación y salud, para ocuparse también de las nuevas tareas relacionadas con la promoción del desarrollo económico local.

En el proceso de descentralización de Colombia no se ha encomendado a los municipios y departamentos la tarea de promover el desarrollo económico local, pues se les han asignado solo funciones de inversión social, relacionadas en su gran

mayoría con el financiamiento de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Obviamente, estas inversiones pueden tener incidencia en las actividades económicas, pero de todos modos cabe destacar que en el proceso de redistribución de funciones y recursos no se ha contemplado la asignación de tareas de promoción del desarrollo económico local a los gobiernos subnacionales. Quizá la excepción a esta tendencia es la transferencia a los municipios de la responsabilidad de prestar asistencia técnica agropecuaria a los pequeños campesinos.

La ausencia de fondos para alentar iniciativas de desarrollo económico local complementariamente a los fondos de inversión social es, pues, una carencia importante en América Latina, en contraste con la experiencia de los países desarrollados. Es posible que los organismos multilaterales que tienen influencia en América Latina y el Caribe puedan crear fondos para impulsar las iniciativas de desarrollo territorial, tal como ocurre con los fondos de desarrollo regional en la Unión Europea, tratando de suplir así las limitaciones del enfoque asistencial de los fondos de inversión social de América Latina.

En este sentido, es importante insistir en que el enfoque del desarrollo económico local es una alternativa con respecto a las políticas asistenciales de superación de la pobreza, pues tratan de incidir en la generación de empleo y renta a partir de una mejora de la productividad y de la competitividad de los diferentes sistemas productivos locales. Como muestra la experiencia de Irupana (Bolivia), para superar el problema de la pobreza de los productores campesinos hay que generar riqueza mediante la creación de oportunidades de mercado –que paguen un buen precio por un buen producto–, lo cual se complementa con el apoyo en salud y educación. Ello supone pasar de un diseño asistencial a un planteamiento de desarrollo económico, y de una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integrada, según las características y actores de cada territorio, que es donde se define la demanda de modernización del tejido de empresas existentes, a partir de lo cual debe construirse la oferta apropiada de servicios de innovación y capacitación técnica y empresarial para el fomento productivo local.

Ello exige superar la lógica del subsidio y buscar fórmulas diferentes al asistencialismo, promoviendo en cada territorio proyectos e iniciativas de desarrollo económico local, a fin de generar trabajo y renta. Si bien suele subrayarse la importancia del papel del gobierno municipal como animador, articulador y catalizador de la intervención de los actores territoriales, es conveniente insistir en que también le corresponde un papel de liderazgo, en el ejercicio del cual debe combatir la cultura heredada del subsidio y la desconfianza y la actitud pasiva de los actores locales, para incitarlos a un aprendizaje proactivo y emprendedor.

7. Los sistemas de información territorial para el desarrollo

Es importante identificar las unidades de actuación apropiadas, para lo cual se precisa elaborar *sistemas de información territorial para el desarrollo*, tarea que las diferentes

iniciativas de desarrollo económico local deben iniciar prontamente. El acopio de información económica territorial debe llevarse a cabo con la participación de los actores locales más destacados. El sistema de información local comprende la identificación de los circuitos económicos y de los eslabonamientos productivos, del potencial del territorio, y de los ejes estratégicos y agentes clave para su desarrollo, con el objeto de establecer definiciones estratégicas y planes para el desarrollo económico municipal. En este sentido, es conveniente abordar conjuntamente, por medio de las asociaciones de municipios, los retos de los diferentes sistemas productivos locales, como también es importante combinar la actuación inteligente y coordinada de las diferentes instancias públicas territoriales de nivel municipal, provincial, regional (departamental o estadual) y central (o federal).

Igualmente, aunque pueda parecer obvio, el desarrollo municipal se refiere no solamente al núcleo urbano del municipio, sino a la totalidad de su población. Esta es una cuestión fundamental, sobre todo cuando se trata de atender, las demandas de la población dispersa en comunidades campesinas, muchas veces marginada de los procesos de desarrollo. En ocasiones, como en Irupana (Bolivia), esta marginación llevó a los grupos campesinos movilizarse para acceder al gobierno municipal.

En la estructura federativa brasileña no hay ninguna instancia político-administrativa intermedia entre el nivel estadual y el municipio, lo cual impide una mejor articulación de las acciones sectoriales de la administración pública a escala territorial, y dificulta además la implantación de prácticas participativas en esos niveles regionales. También son raras las organizaciones o instituciones que reúnan a los diferentes segmentos de la sociedad en esa escala regional intermedia entre el nivel estadual y el municipal. Las principales organizaciones existentes en este sentido son las asociaciones de municipios, las cuales están orientadas por una agenda relacionada con la problemática municipal, sin incluir normalmente una visión más integrada del desarrollo regional y estadual. Asimismo, la estabilidad de este tipo de asociaciones suele resentirse por los cambios políticos en los respectivos gobiernos municipales, no existiendo mecanismos formales que promuevan una articulación permanente entre estas asociaciones y la sociedad civil de la región en que actúan. En suma, la inexistencia de una instancia administrativa intermedia entre los niveles estadual y municipal y la escasez de instituciones de ámbito microrregional, contribuyen a la falta de elementos de identificación y pertenencia territorial en esos ámbitos, lo cual constituye un obstáculo para la articulación de los actores locales. De este modo, muchos de los problemas son percibidos y enfrentados como si fuesen cuestiones municipales aisladas, cuando en numerosas ocasiones se trata de situaciones que incumben a varios municipios y, como tales, permitirían un enfoque regional más eficiente para su tratamiento y solución.

La necesidad de establecer un sistema de decisión descentralizado obliga a entender la división administrativa municipal como la unidad política básica. Sin embargo, las fronteras económicas del municipio no siempre coinciden con sus fronteras administrativas y, además, un municipio puede tener en su interior una

diversificación importante desde el punto de vista de los circuitos económicos o complejos productivos territoriales. De este modo, hay que conocer los diferentes sistemas productivos locales, a fin de colaborar en la construcción de los entornos territoriales apropiados para el fomento de su productividad y competitividad en los mercados.

El estudio de las cadenas productivas y su localización territorial constituye un elemento fundamental de información para actuar en forma inteligente bajo el enfoque de desarrollo económico local. El objetivo fundamental de tal estudio es identificar y comprender la estructura de la producción y la comercialización de las actividades más significativas para la economía local, lo cual constituye una matriz intesectorial de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, que se complementa con la infraestructura de apoyo, los centros de capacitación e investigación tecnológica, los servicios para las empresas y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los complejos productivos correspondientes. Como se indicó recién, estas cadenas productivas no se limitan a las fronteras municipales o regionales, debiendo por ello ser comprendidas en su totalidad, a fin de conocer las redes que deben establecerse para tratar de construir un contexto de *competitividad sistémica territorial*.

8. La importancia de la cooperación interempresarial

Hay que buscar siempre los espacios de mutuo beneficio entre las grandes empresas y los sistemas locales de empresas, para tratar de impulsar esquemas de subcontratación basados en la calidad y la cooperación empresarial. Los productores de Ranquil (Chile) lograron crear eslabonamientos productivos con una gran empresa con el fin de comercializar su producción de uva y, asimismo, recibir asistencia técnica para mejorar la productividad de sus viñedos. Este hecho muestra la importancia de entablar negociaciones destinadas a fortalecer las relaciones económicas de la microempresa con la gran empresa, de modo que vayan más allá de la mera subcontratación dependiente. Asimismo, en la experiencia de Pensilvania (Colombia), la Fundación Darío Maya fue constituida por la familia propietaria de los dos aserraderos ubicados en el municipio. La fundación tiene, pues, origen local, y está orientada a la atención integral de la microempresa y los grupos de trabajo asociado locales, a los cuales presta servicios de capacitación técnica y administrativa, crédito y asesoramiento en comercialización y transferencia de tecnología.

El Centro de Desarrollo de Proveedores en la experiencia de Chihuahua (México) trata de incrementar las actividades productivas vinculadas a la industria maquiladora, promoviendo la participación de las grandes empresas en el diseño de un centro de desarrollo de proveedores, así como en el establecimiento de una bolsa de subcontratación y la realización de una feria de insumos, con la instalación de ruedas de negocios. Lo positivo de esta experiencia es que ha inducido a los agentes externos a asumir una posición de cambio, comprometida con el desarrollo

de proveedores locales. En este campo existe un amplio potencial, ya que las pequeñas empresas de la región pueden vincularse a este esfuerzo gracias a la existencia de programas de capacitación y asesoramiento de la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus de Chihuahua. También el caso de Jalisco es una experiencia singular de desarrollo económico local, en que se ha logrado combinar la política de fomento productivo basada en la atracción de inversiones extranjeras y tecnología electrónica de punta con el apoyo a las actividades tradicionales de la microempresa y la pequeña empresa.

Otra forma de participación del sector privado es mediante las concesiones de obras o servicios antes a cargo de las administraciones públicas locales. Las concesiones entregadas en Rancagua (Chile) desde 1993 en adelante han tenido por finalidad construir infraestructura y mobiliario urbano sin costo para la municipalidad, que además obtiene con ello recursos privados para el desarrollo de proyectos de alto impacto social. Ello exigió elaborar de un reglamento de concesiones, en el que destaca su énfasis técnico, a fin de dotar al proceso de licitación de la necesaria transparencia.

9. Nuevo papel de los sindicatos como actores territoriales

Otra enseñanza importante es la relacionada con el papel de las organizaciones sindicales en las iniciativas de desarrollo económico local. En efecto, al trasladar el objeto de atención hacia las estrategias de desarrollo y la búsqueda de iniciativas territoriales de aprovechamiento de los recursos endógenos, basadas en un ejercicio de concertación público-privado de actores, la visión del desarrollo económico local sitúa en un lugar secundario todo lo relativo a las contradicciones existentes en la lógica estructural de la acumulación capitalista, las diferencias entre los sistemas económicos y la confrontación de clases sociales. Como muestra el caso de Irupana (Bolivia), con la lógica de la concertación los campesinos lograron más que con la lógica de la confrontación. Ello fue una decisión política de los campesinos, que incluso venció la renuencia de los dirigentes del nivel central de la Federación Campesina. Lo que esto muestra, en definitiva, es la necesidad de que las organizaciones sindicales adecuen su papel como actores territoriales de desarrollo, a fin de conseguir puestos de trabajo y niveles de ingreso dignos para la población de su propio territorio.

Por otra parte, en la experiencia de desarrollo regional del Gran ABC (Brasil) los sindicatos locales desempeñan un papel de primer orden en la búsqueda de espacios de cooperación con las grandes empresas y los gobiernos municipales de esa región, a fin de crear una institucionalidad permanente de desarrollo económico local, orientada a asegurar la continuidad de las inversiones productivas y, en definitiva, de los niveles de empleo e ingreso. La búsqueda de espacios de acuerdo de los sindicatos con los empresarios no constituye, pues, una renuncia a las propuestas de progreso, sino un compromiso consistente con los ideales últimos de éste, en favor de la población y de sus condiciones de vida.

10. Limitaciones de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local

En el ejercicio de sus funciones las municipalidades enfrentan fuertes restricciones, entre las cuales se pueden mencionar la escasez de funcionarios y la baja capacitación de éstos, la excesiva rigidez en la administración del personal, la escasa participación de la comunidad local y la falta de recursos para atender las responsabilidades cada vez mayores de los municipios. Los gobiernos municipales han demostrado un interés creciente por asumir un papel nuevo en la promoción del desarrollo económico de sus comunas. Sin embargo, pocos cuentan con la capacidad económica, administrativa, técnica y política necesaria para tener real incidencia en ello. Muchos carecen de estrategias de desarrollo, planes reguladores, unidades especializadas, recursos para programas de capacitación y asesoramiento técnico, y proyectos de inversión que faciliten el desarrollo de los actuales productores, amplíen sus capacidades y, especialmente, atraigan nuevas inversiones. Los municipios rurales son estructuralmente débiles, y las dificultades de acceso suelen discriminarlos en muchos de los programas de fomento que crea el Estado central.

Sin embargo, aunque la falta de recursos crea serias dificultades para que las autoridades municipales puedan cumplir con plenitud las tareas de promoción del desarrollo económico local, ello no lo explica todo, pues hay también otros factores limitantes. Uno de ellos está relacionado con la falta de personal capacitado para gestionar procesos estratégicos de desarrollo. Otro es el inadecuado modelo de gestión municipal, ligado a una práctica de administración orientada por los procedimientos rígidos y burocráticos, lo que resta eficacia a la gestión municipal, que debería orientarse por la búsqueda de resultados, prioridades y estrategias.

Por otra parte, las municipalidades requieren especialización técnica y capacidad administrativa para promover el desarrollo económico local. Como dicen Benavides y Manrique (2000), cuando Michael Azcueta asumió por primera vez como alcalde de Villa El Salvador (Perú), la municipalidad carecía de capacidad administrativa y técnica. No obstante, ello se fue perfeccionando merced a convenios internacionales, los cuales pudieron suscribirse porque la municipalidad tenía objetivos claros sobre su desarrollo económico y un equipo con deseos de sacar adelante las propuestas. Igualmente, pese a la limitación de recursos, la experiencia de Pensilvania (Colombia) muestra que los gobiernos municipales pueden desplegar iniciativas fundamentales para la concertación de los actores locales entre sí, la coordinación institucional, el manejo eficiente de la administración municipal y la asignación transparente de los recursos financieros.

D. PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

1. La importancia de la construcción de la oferta territorial de servicios para las empresas según la demanda de innovaciones del sistema productivo local

Una cuestión crucial para impulsar el desarrollo económico local es la construcción de una oferta territorial apropiada de servicios reales para las empresas, esto es, entre otros, los servicios de información tecnológica y de mercados, de innovación de producto y proceso productivo, de capacitación técnica y de gestión empresarial, de subcontratación y cooperación entre las empresas, de comercialización, diseño, control de calidad y asesoramiento financiero, los cuales son siempre de difícil acceso para las microempresas y pequeñas empresas, especialmente cuando están diseminadas en el interior del país. Estos servicios para las empresas son más escasos territorialmente que la oferta de crédito, la cual puede encontrarse al menos a tipos de usuarios. La dotación de esta oferta territorial de servicios según las necesidades existentes en cada sistema productivo local, es un elemento fundamental en la construcción de un entorno territorial innovador.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la identificación de la demanda subyacente de innovación en los sistemas productivos locales donde predominan las microempresas y pequeñas empresas requiere una actuación proactiva desde la oferta, a fin de superar las dificultades de este segmento empresarial para señalar con precisión todas las circunstancias que atañen a su productividad y competitividad. Por ello, no es posible confiar únicamente en que los propios microempresarios y pequeños empresarios den las señales oportunas en estos mercados estratégicos de servicios para las empresas. Ni ellos tienen certeza suficiente sobre las perspectivas de sus negocios, ni poseen los recursos financieros para pagar tales servicios. Por otra parte, tampoco la oferta territorial de estos servicios está organizada en localizaciones próximas a los agrupamientos de pequeñas empresas. En suma, en este caso no se trata de la existencia de fallas de mercado, sino de la necesidad de *construir* dicho mercado de factores y servicios estratégicos mediante actuaciones inteligentes desde la oferta, a fin de identificar las señales de demanda subyacentes pero no explícitas en el conjunto de territorios.

En las iniciativas de desarrollo económico local se aprecia la importancia de aplicar una política territorial de fomento productivo de las microempresas y las PYME, a fin de asegurarles el acceso a los servicios ya mencionados. Esto quiere decir que las políticas de fomento empresarial no pueden ser de carácter genérico, sino que deben incorporar la dimensión territorial correspondiente. La importancia cuantitativa del sector de las microempresas y pequeñas empresas ha determinado el diseño genérico de acciones de carácter masivo, sin discriminar según la especificidad económica, territorial o técnico-productiva. Sin embargo, las diferentes condiciones que prevalecen en los distintos segmentos de empresas hacen necesario diferenciar los instrumentos y definir con precisión los grupos a los

que se dirigen los instrumentos. En numerosos países de la región, las experiencias de desarrollo económico local no encuentran un respaldo suficiente en la política del gobierno central, la cual tiene como prioridad la integración competitiva en el proceso de globalización, lo que sitúa en un lugar secundario la articulación interna de las economías locales. En este contexto, tampoco la importancia de las microempresas y las pequeñas empresas como eje integrador y dinamizador del mercado interno ha tenido hasta hoy suficiente eco en las políticas públicas centrales, a pesar de la gravitación que tiene este segmento desde el punto de vista del empleo y el ingreso en todos los países de la región.

La Carta Constitutiva de la Cámara Regional del Gran ABC (Brasil) señala la importancia fundamental de apoyar a las microempresas y pequeñas empresas, dada su trascendencia en términos de producción, empleo y renta. Pero la atención apropiada a este colectivo hace obligada una política territorial selectiva que promueva el fortalecimiento de las cadenas productivas propias del Gran ABC, en vez de las habituales políticas genéricas, que redundan en un gran desperdicio de esfuerzos. La experiencia del Gran ABC muestra también que la destrucción de empleo formal en estos años ha tenido lugar en los establecimientos empresariales de mayor tamaño, mientras que, por el contrario, las microempresas y pequeñas empresas han sido creadoras netas de empleo.

Dentro de la política de fomento empresarial hay que insistir en la importancia de los programas específicos encaminados a reforzar las capacidades empresariales de las mujeres, las cuales representan un gran potencial dentro del colectivo de las microempresas y pequeñas empresas. La mayoría de las empresas de la Villa El Salvador, tal como ocurre en otros asentamientos urbanos de Perú, opera en talleres-vivienda. Las fronteras entre el taller y la vivienda son muchas veces difusas y las condiciones de trabajo y producción afectan inevitablemente a la familia, que constituye no sólo la unidad de consumo sino la unidad de trabajo y producción. Por otra parte, el programa del Mercado Metropolitano, diseñado por la administración municipal de Curitiba (Brasil) para promover la generación de empleo e ingreso, está dirigido a personas que utilizan su propia casa como local de trabajo. Casi el 80% de las personas inscritas en dicho programa son amas de casa, que con este programa reciben servicios de orientación técnica, artística y empresarial, además de información sobre aspectos legales de la producción, conocimiento de productos, facilidad de acceso a las líneas de financiamiento existentes, incentivos y orientación para la formación de talleres de producción comunitaria y comercialización de sus productos.

2. El acceso al crédito para las microempresas y pequeñas empresas

Hay que resaltar también la importancia de crear fondos locales para el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas, a fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de financiamiento de mediano y largo plazos. En este sentido, deben indagarse las posibilidades de crear líneas de capital de riesgo, capital simiente y facilitar la

constitución de sociedades de aval y de garantía colectiva, para suplir la falta de avales patrimoniales para las microempresas y pequeñas empresas. La falta de flexibilidad y la reducida utilidad de los instrumentos de fomento productivo existentes tienen que ver con el hecho de que están guiados principalmente por el criterio tradicional de apoyar solo las actividades económica rentables, lo cual deja afuera a muchas unidades productivas que no reúnen los requisitos pertinentes por falta de avales bancarios, reducido volumen de venta anual, o situación de informalidad.

En este sentido, el Fondo Concursable de Proyectos para Microempresarios fue un elemento importante para el éxito de la experiencia de Ranquil (Chile), ya que motivó a los empresarios locales para presentar sus proyectos. Asimismo, el Fondo muestra la importancia de los microproyectos y de las inversiones productivas de ámbito local diseñados de acuerdo con una visión de desarrollo compartida territorialmente. También el Fondo de Incentivo a las Pequeñas Unidades Productivas creado por la Prefectura Municipal de Quixadá (Brasil) permitió el acceso a los créditos del Banco del Nordeste asignados al Programa del Fondo de Amparo al Trabajador.

El objetivo de la Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL (Brasil) es facilitar la creación, crecimiento y consolidación de los pequeños emprendimientos, formales o informales, asociados o no, dirigidos por personas de bajos ingresos, a fin de fomentar el desarrollo socioeconómico equilibrado en la municipalidad de Porto Alegre. Se persigue, pues, una conciliación entre los objetivos sociales y la viabilidad económica y financiera, a fin de atender mejor las necesidades de los pequeños empresarios de Porto Alegre, principalmente aquellos con dificultades para acceder a las fuentes convencionales de crédito. Por otra parte, el gobierno del Distrito Federal de Brasilia creó el Fondo de Solidaridad para la Generación de Empleo e ingreso. Se trata de un fondo público de fomento de pequeños emprendimientos, aprobado por la Cámara Legislativa en 1995 y vinculado a la Secretaría de Trabajo, con recursos depositados en el Banco de Brasilia. La población objetivo son pequeños productores urbanos, artesanos, pequeños oferentes de servicios, comerciantes del sector informal, cooperativas o formas asociativas de producción o de trabajo, microempresas o pequeñas empresas que utilizan la vivienda como lugar de producción. El Fondo incorpora un componente de capacitación, debiendo participar los emprendedores solicitantes de crédito en los cursos de entrenamiento técnico y gerencial ofrecidos por técnicos de la Secretaría de Trabajo o las entidades capacitadoras especializadas contratadas para el efecto. El sistema de acompañamiento técnico y de capacitación, junto con las líneas de crédito, ha sido fundamental para consolidar y ampliar los proyectos de los pequeños productores que han recibido financiamiento.

3. Fomentar el asociacionismo empresarial

Son numerosas las dificultades para que el sector privado empresarial se comprometa a fondo con las iniciativas de desarrollo económico local, dadas la diversidad de

intereses, la reducida dimensión de la mayoría de las empresas y el grado desigual de representatividad que tienen las organizaciones empresariales. Igualmente, la diversidad de actividades que desarrollan y el enfoque sectorial de éstas, unidos a una desconfianza tradicional hacia los gobiernos locales, limita su participación en los proyectos territoriales de cooperación público-privada. Por tanto, para lograr una participación adecuada del sector empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local es conveniente fortalecer institucionalmente las instancias de representación de los gremios y asociaciones empresariales, y apoyar la transformación de estas entidades al menos en dos aspectos clave, como son la necesidad de transitar desde una perspectiva sectorial hacia una visión de los eslabonamientos productivos existentes, y la necesidad de sustituir la habitual tendencia al cabildeo por una basada en el apoyo y la promoción de los sistemas productivos locales.

Para que gremios de la producción se transformen en el sentido indicado es necesario que apoyen a las empresas que representan en todo lo relacionado con el desarrollo tecnológico, la información de mercados y otros aspectos análogos. Al mismo tiempo, los gremios deben prepararse para participar, junto con el gobierno local, en la definición de los grandes objetivos y proyectos de desarrollo regional. A veces la situación es tan precaria, en este sentido, que ni siquiera se ha llegado a constituir un espacio permanente de coordinación interinstitucional, por lo cual la tarea inmediata consiste en impulsar el encuentro con los productores organizados para debatir y asumir las responsabilidades de la promoción económica local; ampliar la sensibilización de los productores hacia tareas rentables de acuerdo con la viabilidad en los mercados; y estudiar conjuntamente las alternativas de comercialización que puedan hacer viables las iniciativas económicas locales.

4. Capacitación de recursos humanos y empleo en el mercado de trabajo local

Dentro de la oferta territorial de servicios para las empresas está la de capacitar a los recursos humanos según las necesidades de los sistemas productivos locales, tanto en lo que se refiere a las actividades productivas actuales como para incorporar aquellas otras actividades que ofrecen posibilidades viables en el futuro inmediato. Por eso, es importante dotarse de la capacidad de observación permanente de los requerimientos reales y potenciales del tejido local de empresas y de las características del mercado de trabajo local, lo cual puede abordarse a través de la creación de *Observatorios Locales de Empleo*.

La *Oficina Municipal de Información Laboral*, creada en Rancagua (Chile) en 1982, depende técnicamente del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y administrativamente de la municipalidad. La Oficina no sólo recoge y sistematiza la demanda laboral sino que se ocupa de la selección del personal, de acuerdo con los perfiles solicitados por los empresarios, así como el seguimiento de las personas enviadas a los diferentes puestos de trabajo. Del mismo modo, dentro de los *Programas Especiales de Empleo* cabe citar el convenio entre la alcaldía de Medellín,

Colombia, y el Servicio Nacional de Aprendizaje, que ha permitido abrir varias oficinas descentralizadas de información para el empleo; la creación de un Centro de Información de Empleo para profesionales; el establecimiento de un modelo de capacitación para el empleo sobre la base de un estudio que identifica los oficios y las especialidades más demandadas por los empresarios así como los perfiles de los aspirantes, actividad que realiza la Corporación Paisajoven con el apoyo de la GTZ; y el Observatorio del Empleo y el Talento Humano, iniciativa puesta en práctica por la Cámara de Comercio de Medellín con el apoyo de otras entidades públicas y privadas, para evaluar los programas locales de empleo y recomendar los ajustes pertinentes según los retos específicos que debe afrontar la economía local en un contexto de apertura y globalización.

5. Vincular las universidades regionales y los centros de investigación y desarrollo a los sistemas productivos locales

La tradicional función generalista de las universidades ha quedado desbordada, al igual que muchas de las formas tradicionales de transmisión del conocimiento. La necesidad de formar recursos humanos capaces de plantearse buenas preguntas y no sólo de memorizar respuestas ya escritas, es cada vez más obvia, ante la velocidad de los cambios en el mundo actual. Igualmente, se requieren enseñanzas más integradas, lo que cuestiona también los contenidos de la mayoría de los planes de estudios, por no citar el apego excesivo que muchos de estos planes muestran aún por las visiones del pasado, sin capacidad ni estímulos para adaptarse a los cambios de la realidad actual. Del mismo modo, hay que superar cuanto antes el desencuentro existente entre la oferta de capacitación de las universidades y centros de formación y las necesidades de innovación de los diferentes sistemas productivos territoriales. Para ello, es fundamental la incorporación activa de las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica en las iniciativas de desarrollo económico local.

Para enfrentar la mayor complejidad y diversidad del sistema productivo local y, sobre todo, para capacitar a los campesinos en las técnicas de gestión y comercialización de productos, la iniciativa de la provincia de El Loa (Chile) buscó la colaboración de las universidades de la macrorregión norte del país, las cuales comenzaron a incorporar respuestas para lograr la sostenibilidad económica de los proyectos productivos –por ejemplo, los relativos a la producción de queso de cabra– explorando los canales de venta y las estrategias de abastecimiento dentro y fuera de la región. La participación de estos centros universitarios y de investigación y extensión es un hecho especialmente destacado, ya que asegura la existencia de una oferta territorial de información y conocimientos.

El enfoque integral de apoyo a la competitividad territorial ha logrado consolidar en Colombia, al menos desde la perspectiva estatal, una estructura de apoyo de la competitividad en diferentes campos. Esta estructura comprende centros de investigación sectoriales, centros de desarrollo y experimentación de nuevas tecnologías, centros de capacitación especializados para elevar la

productividad de la industria, y universidades y centros de formación tecnológica que preparan recursos humanos calificados. Pero es la actuación decidida de los actores territoriales lo único capaz de construir *interfaces* con los usuarios de los elementos de innovación y desarrollo que ofrece el Estado, esto es, los empresarios de los diferentes sistemas productivos locales. Aunque se trate únicamente de orientaciones generales que no han logrado convertirse aún en programas y proyectos específicos, el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2000 de Colombia contempla la necesidad de estimular la creación de sistemas regionales de innovación como eje de la política de relocalización industrial, basada en la creación de complejos productivos regionales y centros tecnológicos. Asimismo, en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de Colombia, diversos actores del sector público, numerosos empresarios y la Universidad de Bucaramanga concertaron un conjunto de alianzas y acuerdos para mejorar la competitividad y la innovación en la producción regional y local. Uno de los aspectos fundamentales que motivó la reestructuración de la Universidad Industrial de Santander (Colombia) fue la búsqueda de una mayor vinculación entre ésta y el sector productivo de la ciudad, mediante el desarrollo de proyectos concretos en distintas áreas, como fueron los estudios de viabilidad para la creación de la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica “Bucaramanga Emprendedora”, que se hizo realidad posteriormente.

Asimismo, el Centro de Desarrollo Productivo de la Madera logró establecerse y desarrollarse en el municipio de Pensilvania (Colombia), no tanto por ser parte de la política nacional, sino por la iniciativa de instituciones y actores locales que consideraron de vital importancia asumir su sostenibilidad, dado que significaba una respuesta real a la difícil situación económica del municipio, en un momento en que, además los niveles nacional y regional ni siquiera lo incluían ya como una de las prioridades de inversión. De este modo, los actores públicos y privados locales coincidieron en la búsqueda de alternativas para el desarrollo productivo y empresarial local, a partir de la utilización de recursos locales, como la producción de madera nativa y reforestada y los cultivos comerciales no tradicionales.

6. La dotación de infraestructuras básicas para el desarrollo económico local

La creación de infraestructuras básicas según las necesidades del desarrollo económico local constituye una necesidad, ya que no pocas veces las infraestructuras existentes responden casi exclusivamente a la lógica de las grandes empresas. En Chile, por ejemplo, la ruta 5 atraviesa de norte a sur la Región de la Araucanía y es su principal eje estructurador vial, pero no conecta las distintas localidades de la región, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización. Esta situación se ve agravada, además, por la existencia de déficit importantes en infraestructuras básicas, ya que no hay puertos de embarque en la región, el aeropuerto no cuenta con las instalaciones necesarias para la inspección y certificación de los productos agropecuarios, ni tampoco tiene un acceso

expedito a los puertos o aeropuertos de las regiones vecinas, todo lo cual constituye un serio obstáculo para que la producción regional salga a los mercados.

En Ilo (Perú) existen déficit importantes en el abastecimiento de agua y electricidad, que exigen esfuerzos diversos de la municipalidad para contrarrestarlos. En este sentido, la municipalidad ha utilizado recursos del Estado central para canalizar el agua del río Osmare y llevarla a la planta de tratamiento; está negociando con el Ministerio de la Presidencia el abastecimiento de agua a la parte alta de la ciudad, donde se encuentra el Parque Industrial, una zona con déficit y baja presión de agua, y ha hecho una inversión importante en el asfaltado de las vías del puerto, así como en la construcción del terminal terrestre de Ilo, a fin de facilitar las actividades de transporte y comercio.

7. Coordinación interinstitucional eficiente

La falta de coordinación territorial de las entidades desconcentradas de los respectivos ministerios sectoriales y los diferentes servicios nacionales implica una pérdida de recursos humanos y financieros que debe evitarse. Lamentablemente, la presencia de numerosas instituciones no se ve acompañada aún de una actuación coherente y coordinada bajo estrategias definidas desde los territorios, predominando todavía la visión sectorial y centralista de los diferentes servicios y secretarías ministeriales. Tal como se expone en el estudio de caso de Rancagua (Chile), el conjunto de entidades y servicios existentes no alcanza una actuación plenamente coordinada en el territorio, al depender de un diseño sectorial y centralista, por lo que es obligatorio fortalecer su articulación institucional territorial, a fin de lograr una eficacia y eficiencia superiores. Asimismo, las relaciones entre la administración central y la municipalidad de Rancagua muestran insuficiencias de coordinación en fomento productivo, lo que se traduce en duplicación de esfuerzos y recursos.

La institucionalidad nacional existente en Chile muestra, pues, la presencia de numerosos servicios públicos con funciones a veces superpuestas, que administran un conjunto heterogéneo de instrumentos, donde se pierde la racionalidad de cada uno de ellos. Se aprecia también la insuficiencia de las instancias de coordinación, con una existencia más formal que real, con débiles mecanismos de evaluación de los resultados. En los últimos años se han afinado las instancias de concertación dentro del sector público y de éste con los actores privados (empresarios y trabajadores, además de ONG y universidades). Sin embargo, pese al vigor con que se han impulsado tales instancias de coordinación, no se ha podido erradicar todavía una cultura burocrática que privilegia el enfoque sectorial aislado, o un enfoque que entra en competencia con los de otros servicios y ministerios. Esto muestra también la dificultad para lograr alianzas entre actores públicos y privados, los cuales no acaban de superar la desconfianza que históricamente ha prevalecido entre ellos.

En la práctica hay en Chile (Ábalos, 2000) más de 70 instrumentos de fomento productivo, repartidos entre casi 20 instituciones administradoras sectoriales. Si

bien estos instrumentos, pese a su diversidad y heterogeneidad, no son necesariamente ineficaces, los criterios de gestión y de administración, así como de disponibilidad de recursos y de facilidad de acceso a la información, sugieren revisar lo avanzado con el fin de concentrar esfuerzos. Las acciones de coordinación en el nivel regional, tanto por la diversidad y heterogeneidad que es propia de cada territorio de la región, como por su amplitud y extensión, resultan insuficientes y en algunos casos inadecuadas para producir efectos de articulación en las realidades locales. Además, en la mayoría de las regiones se reproduce el centralismo en cuanto a la asignación de los recursos, en detrimento de las zonas del interior y en favor del centro dinámico de la capital regional. Frente a esto, la acción de los gobiernos municipales resulta muy débil para contrarrestar los efectos centrípetos, tanto por su reducida capacidad de manejo técnico y financiero de recursos, como por el escaso poder de negociación para acceder a programas y financiamiento alternativos.

También las iniciativas de desarrollo económico local de Argentina, a pesar de los avances en la concertación entre actores públicos y privados, se resienten de la dificultad para lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales (central, provincial y local) de la administración pública y entre los diferentes ministerios o entidades sectoriales. Por otra parte, la excesiva distancia que a veces hay entre la capital donde reside el gobierno regional (departamental o estadual) y los diferentes municipios, podría mitigarse con una actuación más activa de los niveles intermedios (provinciales o microrregionales).

En Chile, la labor aglutinante que se esperaba surgiera de las gobernaciones provinciales para una acción comunal concertada sólo se ha producido en contadas ocasiones, atribuyéndose su débil papel institucional tanto a sus reducidas competencias legales como a las escasas atribuciones delegadas por la intendencia regional. Pese a todo, el ámbito municipal es aquel donde se concentra la mayor riqueza de innovaciones institucionales en acciones de desarrollo económico territorial en Chile, lo cual no es ajeno al hecho de que los alcaldes son elegidos democráticamente y deben responder ante sus electores, lo que no ocurre con las autoridades de los otros dos niveles territoriales (provincial y regional), que son todavía designadas por el poder político central.

Se advierte también la necesidad de superar la lógica de actuaciones dispersas de las ONG o de los organismos de cooperación internacional, movidos mayoritariamente por la perspectiva asistencial. Como se ha señalado, el desarrollo económico local no es solamente desarrollo social o solidario. Se trata de alentar la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión, sociales e institucionales en el seno de los sistemas productivos locales, a fin de generar condiciones de creación de empleo y renta de forma viable y sostenida. La atención prioritaria a la microempresa y la pequeña empresa y el fortalecimiento de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local deben incorporarse, pues, a una estrategia de desarrollo en los diferentes territorios, a fin de lograr resultados más consistentes que la suma de esfuerzos loables pero excesivamente aislados. En las

instancias locales deben existir, pues, instituciones capaces de coordinar las actuaciones dispersas de las ONG y de los organismos de cooperación internacional.

8. Alentar una cultura local emprendedora

La ausencia de una cultura local emprendedora suele expresar el predominio de las prácticas asistencialistas, las cuales, como se ha insistido, generan inmovilismo social y resistencia frente a las propuestas de carácter innovador. Un elemento importante en la experiencia de Buena Vista (Bolivia) es la existencia de rasgos históricos favorables al diálogo y a la organización de actores en la cultura regional del departamento de Santa Cruz de la Sierra, donde sus organizaciones cívicas son interlocutores de peso frente a las autoridades nacionales. Esta cultura facilita la existencia de actores abiertos a la discusión y a la negociación, lo que se ve favorecido por los vínculos familiares o las historias locales compartidas. Y aunque es inevitable que haya desencuentros, esta cultura siempre permite dialogar sobre los asuntos de interés local.

A la visión emprendedora de los antioqueños (Colombia) se suma el gran sentido de pertenencia y colectividad de sus gentes, fruto en gran medida de la necesidad de actuar de manera conjunta para hacer frente a los retos existentes. Igualmente, la población de Pensilvania (Colombia) tiene un profundo sentido de pertenencia y espíritu emprendedor. Estos rasgos de la cultura local han favorecido la construcción de espacios de cooperación público-privada en los planes y proyectos de desarrollo. En la experiencia de Villa El Salvador (Perú) la organización y funcionamiento en comunidades de vecinos no son ajenos a las formas culturales de las comunidades andinas y serranas, las cuales aceptaron fácilmente la nueva situación porque entre ellas es habitual el funcionamiento de redes de parientes, paisanos y vecinos. De este modo, la experiencia de vida en comunidades y la existencia de redes familiares fueron elementos culturales que facilitaron el esquema de organización espacial y social en Villa El Salvador.

El conocimiento de las historias locales y regionales es fundamental para entender las relaciones que se cristalizan en el territorio, y, en consecuencia, para elaborar propuestas de gestión eficientes. En este sentido, la nueva propuesta de regionalización del estado de Rio de Janeiro fue utilizada para los debates del Presupuesto Participativo. La experiencia mostró que la identidad regional, así como el *capital social*, no deben ser entendidos como activos preexistentes o inexistentes en un territorio, resultado de una conjugación de factores geográficos o históricos anteriores, sino como un activo intangible que es posible *construir* localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre los actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora a este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la construcción social de la región.

9. Importancia decisiva de los pactos territoriales suprapartidarios

Las disputas electorales y las diferencias partidarias no deben interferir en el despliegue de las iniciativas de desarrollo económico local concertadas por los diferentes actores sociales y económicos. Para ello es necesario que en la ingeniería institucional propia de estas iniciativas se incorpore la firma de *pactos territoriales* suprapartidarios en favor del desarrollo local. El tiempo de maduración de las inversiones locales para el desarrollo, tangibles e intangibles, suele sobrepasar la duración de los ciclos electorales y políticos. De ahí la necesidad de convocar a las fuerzas políticas a comprometerse con estas iniciativas, a fin de que la legítima disputa electoral deje al margen las cuestiones del desarrollo económico local y la generación de empleo, de la misma forma en que las vías férreas o las carreteras no suelen destruirse después de un cambio electoral.

Como dice Costamagna (2000), entre los elementos sistémicos de competitividad local de Rafaela (Argentina) está la identificación de los objetivos globales a nivel local a partir de un proyecto básico de desarrollo regional compartido, lo cual no significa que no haya pugna política, puja por liderazgos o conflictos sociopolíticos, sino que tales confrontaciones se inscriben en un marco general de objetivos comunitarios consensuados, más allá de las disputas políticas locales. Este hecho es especialmente notorio en la experiencia de desarrollo económico local de Rafaela. Por su parte, el concejo municipal de Irupana (Bolivia) tomó la decisión política de “ponerse la camiseta del desarrollo local” y trabajar de manera mancomunada, sin dejarse llevar por presiones político-partidarias. Esta decisión fue determinante a la hora de llegar a consensos, alcanzados en función del desarrollo de Irupana y no de intereses particulares.

Lamentablemente, algunas de las instituciones de desarrollo económico local de América Latina son presentadas a veces como parte de las propuestas partidarias, lo cual las hace inviables en el mediano y largo plazos. Entre las medidas que podrían ayudar a una maduración del comportamiento político en la frágil democracia latinoamericana está la de ofrecer ayuda internacional para la capacitación en desarrollo económico local, fundamentalmente dirigida a fortalecer las asociaciones de municipalidades y capacitar a los responsables públicos y las formaciones sociales y políticas en general, en un esfuerzo que debería abarcar a los organismos multilaterales con influencia en la región, tratando de crear escuelas de administración pública, para así dar mayor vigor a los importantes esfuerzos aislados que han estado desplegando diversos organismos de cooperación internacional y algunas universidades.

10. La adecuación de los marcos legales y jurídicos para la promoción económica local y la necesidad de incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación

Para elaborar y ejecutar las políticas de desarrollo económico local es preciso tener en claro cuál debe ser el papel del Estado central en el contexto específico de este tipo de iniciativas, es decir, no solamente en el fomento de éstas por medio del impulso decidido de la descentralización, sino también en la adaptación del marco jurídico, normativo y regulatorio. La creación de la Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL, por ejemplo, obligó a la prefectura de Porto Alegre a tramitar dos proyectos de ley para hacer posible la creación de un Banco Municipal y una agencia municipal de fomento de las actividades productivas.

Hasta ahora, sin embargo, las iniciativas de desarrollo económico local como la de Tandil (Argentina), impulsadas en el proceso de descentralización de la política provincial bonaerense, encuentran numerosos obstáculos en estos ámbitos, lo que es solamente un reflejo de la falta de correspondencia entre estas iniciativas y las preocupaciones prioritarias del gobierno central de la nación, que no parece darles importancia suficiente todavía. El “apoyo a la producción” se identifica a veces con la realización de obras de infraestructura de saneamiento básico, urbanismo, caminos, riego, salud o educación, sin incorporar –por lo general– la construcción de los mercados de factores y servicios que son cruciales para el desarrollo de la microempresa y la pequeña empresa en los distintos sistemas productivos locales. Este tipo de inversiones de carácter institucional y a veces intangible, como es la construcción de *redes* de actores locales, encuentra dificultades para su financiación en América Latina, dada la rigidez con que se definen los criterios sobre las actividades que pueden ser atendidas por los fondos existentes, donde se da prioridad a las inversiones tangibles y de carácter social, relegando las relacionadas con la construcción de entornos territoriales innovadores y competitivos. Hay que insistir en que este tipo de inversiones intangibles son hoy día, sin embargo, tan importantes como lo fueron en el pasado reciente las inversiones en carreteras o en telecomunicaciones.

En ocasiones, las limitaciones provienen de un diseño inadecuado impuesto por instancias externas según un enfoque esencialmente asistencial, pero, otras veces, de la inadecuación de los marcos jurídicos de los propios países, lo cual impide, por ejemplo, la coparticipación de las administraciones públicas territoriales y el sector privado empresarial en la creación de instituciones mixtas de desarrollo económico local. Según se dice en el estudio de caso de Ranquil (Chile), el Comité de Fomento Productivo Comunal está integrado por productores y microempresarios. Esta organización no corresponde a su concepción original como instancia de cooperación público-privada, dadas las dificultades legales existentes en Chile para la participación del sector público como socio en este tipo de agrupaciones, lo cual constituye una limitación importante para dar impulso a

instituciones mixtas, tan frecuentes en las mejores prácticas internacionales de desarrollo económico local.

Finalmente, según se sostiene en un informe del Banco Mundial (1995) sobre Colombia, a pesar de la magnitud de los recursos transferidos, el gobierno nacional no estableció un esquema eficaz de seguimiento y evaluación de la gestión de los gobiernos subnacionales. Como consecuencia de ello, se carece de información básica que permita juzgar los avances y resultados de la política de descentralización y efectuar las reformulaciones requeridas.

Conviene decir igualmente que la planeación estratégica sólo arroja buenos resultados si se emplea con criterios claros, ya que es una herramienta que permite conseguir objetivos y metas precisas si está apoyada por un buen sistema de control, lo que incluye la evaluación del desempeño en función de los objetivos y metas. En este sentido, cualquier esfuerzo de descentralización debe crear mecanismos de evaluación permanentes. Ahora bien, los indicadores de éxito de las iniciativas de desarrollo económico local no son sólo de carácter cuantitativo. Hay que incorporar igualmente, y en forma decidida, los indicadores sobre capital social e institucional requeridos en dichas iniciativas locales de desarrollo. Todo esto nos acerca a la comprensión de las dimensiones técnica, social, institucional, política y cultural que forman parte del desarrollo económico local. El establecimiento de estos indicadores parece plantear a veces complicaciones a los investigadores, dado su carácter cualitativo. Sin embargo, es perfectamente posible medir de algún modo estos fenómenos cualitativos, por ejemplo, por el número de entidades locales de concertación de actores constituidas y consolidadas, el grado de participación en ellas, o las aportaciones de recursos realizadas por los diversos actores locales a tales entidades. El grado de compromiso público-privado en las iniciativas de desarrollo económico local, tanto en la formulación de los proyectos como en su ejecución, constituye un buen indicador del éxito de las iniciativas.

Del mismo modo, otro indicador relevante en la experiencia de desarrollo económico local viene dado por la creación de la institucionalidad que formaliza los acuerdos público-privados existentes, por medio de entidades como las agencias de desarrollo económico local o las incubadoras de empresas. La promoción del desarrollo económico local exige concertar voluntades, animar diálogos, programar agendas públicas e institucionales, establecer redes territoriales, asumir responsabilidades y compartirlas. De este modo, la promoción económica local no depende tan sólo del logro de indicadores de eficiencia económica. Hace falta también una inversión crucial en el capital social e institucional que garantice estos procesos.