



Economía y Desarrollo
Año 2004

El Desarrollo Local y la competitividad en las prácticas internacionales

Lic. Eunice Naranjo Dzierzbo *

Existen en la actualidad territorios, proyectos, instituciones y gobiernos, que se han erigido pioneros en los estudios y prácticas de desarrollo local y que hay que mencionar a la hora de analizar la experiencia mundial sobre el tema y su importancia para la creación de un entorno favorable al desarrollo empresarial. En este artículo se han seleccionado un grupo de experiencias que pueden ilustrar la situación internacional con respecto a este tema estudiado.

La experiencia internacional

EN LAS ÚLTIMAS décadas no han sido pocos los que se han hecho eco de las nuevas teorías y conceptualizaciones que acerca de lo local se han venido desarrollando, existe en estos momentos, una vasta bibliografía consecuente con el actual interés hacia las políticas locales como una nueva vía para alcanzar el desarrollo de las naciones y los territorios —a partir de las potencialidades que estas prácticas pueden desarrollar en el tejido empresarial y que se traducen en más recursos disponibles para el desarrollo y el combate de la pobreza. Sumados a las investigaciones académicas no podían faltar los intentos por poner en práctica la teoría acumulada y vislumbrar las posibilidades que brinda el “desarrollo local”.

* Adiestrada en el Ministerio de la Construcción.

Existen en la actualidad territorios, proyectos, instituciones y gobiernos que se han erigido pioneros en los estudios y prácticas de desarrollo local, y que hay que mencionar a la hora de analizar la experiencia mundial sobre el tema y su importancia para la creación de un entorno favorable al desarrollo empresarial. Es importante resaltar que la selección de estos se ha hecho sobre la base de las experiencias registradas por la bibliografía analizada y por la información encontrada tras búsquedas exhaustivas en Internet.

Las aplicaciones del Desarrollo Local son referidas casi siempre por las instituciones y organizaciones que lo promueven en las distintas localidades. Sin embargo, no se encuentra fácilmente la información concreta acerca de la especificidad de cada proyecto, las informaciones sobre Desarrollo Local son bastante generales y referidas en su mayoría al marco teórico en que se desarrollan y a los objetivos y actuaciones generales. Todo parece indicar que el carácter novedoso y susceptible a cambios y la característica de largo plazo de estos proyectos, ha sido un freno para su publicación de forma extensiva. La mayoría de las prácticas solo se conocen de forma parcial ya que ningún proyecto se puede dar aún por terminado y todavía la mayoría de estos constituyen experimentos.

Sin embargo, se encuentran muchos casos donde se brinda información acerca de lo que ha ocurrido en las localidades inmersas en proyectos de desarrollo local, en toda la promoción de la actividad económica y la búsqueda de las ventajas competitivas que ofrece esta al territorio demuestra cuánto podrían hacer estas políticas por la gestión empresarial actual.

Algunas prácticas locales en el mundo

Si bien es cierto que el desarrollo local presupone ser un proyecto integral que alcance todas las esferas del entorno de las localidades, el centro de la atención en las prácticas de este e incluso en los objetivos de los encargados de llevar adelante dichas experiencias lo constituye, como se ha referido anteriormente en este trabajo, el sector empresarial de las localidades y la creación de un entorno favorable al desarrollo de ventajas competitivas e innovación para lograr territorios competitivos y con economías capaces de insertarse en el mercado internacional.

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

Se reconoce en este momento el papel crucial que desempeñan las micro y pequeñas empresas en el desarrollo local pero también su fragilidad. De esta forma la articulación de las empresas con los otros agentes territoriales permitirá a estas contar con un ambiente más positivo para el despliegue de sus capacidades competitivas, se considera de forma general que de su dinamismo, flexibilidad y adaptabilidad dependerá el éxito del proceso de desarrollo endógeno.

En esta línea se distinguen en los casos revisados (Latinoamérica y Europa) actuaciones de dos tipos:

- Con la tendencia de liberar las potencialidades del territorio y construir ventajas competitivas para desarrollar nuevas oportunidades de negocio.
- Con la tendencia de corregir las desventajas competitivas de las empresas del territorio mediante actuaciones dirigidas al desarrollo de infraestructuras y de servicios necesarios para eliminar los costos adicionales que poseen las empresas del territorio y que influyen en su competitividad y capacidad de atraer inversión.

En el marco de estas actuaciones se observa el aprovechamiento de estrategias que solo podrían ponerse en práctica de forma positiva en el marco local, como la concertación entre los actores públicos y privados involucrados en los proyectos. Mediante la cooperación local se canaliza la necesidad de promover una oferta de servicios productivos a la medida de las necesidades del tejido empresarial local. Por ejemplo en el caso de Porto Alegre, Brasil (caso tratado por el Banco Interamericano de Desarrollo)¹, la cooperación público-privada entre las empresas, los sindicatos, el gobierno municipal y el conjunto de la sociedad civil a dado lugar a instituciones como el “Trade Point Porto Alegre”, este facilita a las pequeñas empresas locales el contacto con mercados internacionales; la Institución Comunitaria de Crédito Portosol destinada a asegurar a las pequeñas empresas locales y microempresas, el acceso al crédito; la Incubadora Empresarial Tecnológica que presta apoyo en los primeros pasos de la creación de empresas que incorporan nuevas tecnologías; y el Parque Industrial de Restinga en el que la municipalidad oferta infraestructura para el funcionamiento de empresas que incorporan el respeto al medio ambiente.

El desarrollo de este tipo de servicios se presta en muchos casos mediante la creación de nuevas instituciones pero también se aprovechan las posibilidades existentes en instituciones que se mantenían relativamente alejadas del mundo empresarial, como es el caso de las universidades.

Se resalta de esta forma la importancia de la aproximación integral a las necesidades de la empresa desarrollando una gama de apoyos que cubran todas las facetas de la actividad empresarial, tanto financieras como no financieras y que puede muy bien incluir la desregulación y simplificación de trámites administrativos y burocráticos para reducir los costos de creación y gestión empresarial, todo esto en aras de crear en las localidades un tejido empresarial más complejo y para tratar de actuar sobre la totalidad de los eslabones de las cadenas productivas y crear un ambiente de colaboración y competencia entre las empresas del territorio.

Otra forma de realizar las actuaciones señaladas en el marco del desarrollo local, han sido los proyectos de asesoramiento a la creación de Pymes. En este sentido encontramos experiencias como las de FORTEM, (Fortalecimiento del Tejido Empresarial en el departamento de León), Nicaragua.² A partir del diagnóstico del territorio en 1994 y después del huracán Mitch se identificaron por parte de la municipalidad diversos problemas económicos: debilidad de las empresas en cuanto a gestión empresarial, escasa innovación y falta de criterios de calidad, sectores económicos que necesitan de una profunda reconversión (textil, vestuario, tenerías), ausencia de servicios a las empresas además del desempleo, las malas condiciones de trabajo y fuga de profesionales. El grupo "Proyecto Local" de España fue la institución mediadora para resolver estos problemas incentivando la iniciativa empresarial en el territorio con ayuda del gobierno y otras instituciones.

Entre los principales resultados de esta experiencia se encuentran:

- La capacitación de 73 microempresarios en gestión empresarial a través de un curso de cuarenta horas (27 mujeres).
- 63 empresarios elaboraron su plan de empresa con el apoyo de tutores.
- 5 organizaciones presentaron proyectos de servicios compartidos para optar por las ayudas financieras.
- 42 planes de empresa fueron seleccionados beneficiándose de los fondos creados para el proyecto.
- Las empresas seleccionadas representan a más de 258 trabajadores.

- Se crean nuevas relaciones de colaboración entre las organizaciones locales, incremento de su conocimiento mutuo y perspectivas de nuevos proyectos compartidos entre ellas.

Muy vinculado a la promoción de las Pymes está el otorgamiento de microcréditos. Esta es una forma de financiamiento dirigida a la solución del insuficiente fomento del autoempleo y la sostenibilidad de las familias y PYMES, que cuentan con escasos recursos y aval para recibir financiamiento. Se utiliza cuando existen posibilidades de iniciativas productivas pero no se puede acceder a los recursos que brinda el sistema financiero tradicional.

Mediante proyectos locales se pueden movilizar mejor los recursos que ofertan las entidades de microcrédito, estos encuentran una vía más rápida y efectiva cuando son negociados por instituciones u organizaciones involucradas en estos proyectos.

La Fundación GRAMEEN (aldeas) Argentinas (FGAA)³ nacida en septiembre de 1999, lleva adelante la misión del Banco GRAMEEN (pionero del microcrédito) en este país y trata de beneficiar a más de 10 millones de argentinos que actualmente viven bajo la línea de la pobreza.

Existen 24 réplicas funcionando en todo el país y se han otorgado más de 1 000 de microcréditos beneficiando así a 5 000 personas, alcanzando un reembolso del 90 %. Los capacitadores argentinos han llevado esta metodología a Uruguay, Paraguay, Perú y Chile.

En Garupá una pequeña ciudad misionera argentina las mujeres beneficiadas con estos microcréditos, que llegan hasta los 500 pesos, han puesto distintos negocios como pequeñas despensas, peluquerías, talleres de costura, entre otros, todas en este caso han pagado las cuotas que llegan a ser hasta de US\$ 9,95 semanales. Es esta una manera de estimular la formación de pequeños negocios que dinamicen la vida de las comunidades reafirmando el espíritu de colaboración mediante el crédito dependiente del grupo de cinco personas del sistema GRAMEEN. Una oportunidad para el desarrollo de las capacidades de los excluidos.

Así como el Banco GRAMEEN, conocido como “el banco de los pobres” desarrolla su experiencia en Argentina y otros países, existen otras instituciones y redes de colaboración en cuanto a microcrédito que son explotadas por diversos territorios en el mundo.

Otras experiencias que benefician a las empresas locales son las que rescatan, reestructuran y aprovechan las ventajas competitivas que se logren descubrir o construir en sectores relegados a un segundo plano en aquellas regiones donde un sector puntera es el encargado de la economía. Por ejemplo en el Alto Bellunese⁴ (Venecia, Italia), donde la óptica se organiza en forma de distrito industrial, el grupo LEADER interviene sobre todo en los espacios y los recursos abandonados. En efecto, después de un siglo de especialización industrial de la zona, se relegaron varios sectores de la economía local, en particular la agricultura y la explotación forestal. La estrategia LEADER se orienta hacia el apoyo al desarrollo de algunas actividades que aparentemente marginales desde el punto de vista económico, son indispensables para mantener el equilibrio ecológico y la belleza de los paisajes. Así pues, la reutilización de tierras antes destinadas a la agricultura y a los pastos o a la gestión y al mantenimiento de los bosques son una parte importante de la intervención de LEADER. Del mismo modo cuando el apoyo LEADER se dirige directamente al sector industrial, se refiere a elementos que van más allá de la actividad de producción, en particular, en el ámbito cultural. Por ello el «Museo de la Gafa», centro de atracción turístico y cultural, recibió un apoyo de la Iniciativa comunitaria.



En Emilia Romana (Italia), la zona de producción del queso parmesano puede describirse teniendo en cuenta el volumen de producción, el número de empleos, el número de empresas, su organización colectiva, etc., vinculados a este producto. Esta escala de lectura permite concluir que se trata de un capital territorial fuerte, con empuje. El grupo LEADER Apennino Parmense y Piacentino, situándose en una perspectiva de desarrollo integrado del territorio, descubrió también «pérdidas» o lucros cesantes debidos a la escasa concentración de actividad: insuficiente desarrollo del turismo a pesar de los innegables activos naturales y culturales, dificultades para trasladar los conocimientos técnicos y los conocimientos acumulados en el sector del parmesano a otros sectores o partes del territorio, etc. Por eso la estrategia de LEADER intentó, a través de la animación y del apoyo a la aparición de proyectos, integrar mejor otros recursos en una dinámica de desarrollo. Así pues, el grupo de acción buscó otros ejes estructuradores, que favorezcan nuevas ideas. El ejercicio de integración de datos permite delimitar mejor los obstáculos y los márgenes de maniobra, comprobar la viabilidad del proyecto del territorio, decidir la estrategia que debe adoptarse, evaluar mejor cómo crear valor añadido mediante un enfoque territorial

De igual manera se demuestra que crear una identidad y una imagen dinámica de la comunidad local alrededor de la cual gire todo el proyecto de desarrollo, no solo para animar la iniciativa de desarrollo local sino también para dar a conocer la localidad, atraer turismo y captar negocios, es otra vía para la apertura de los territorios y para el desarrollo de sus empresas.

El alto valle del Loira (Alpes, Francia) dispone de un patrimonio arqueológico excepcional, que desde 1973 era objeto de investigaciones arqueológicas sin repercusiones directas en términos de desarrollo local: desde hace cerca de veinticinco años investigadores y agentes locales cohabitaban ignorándose. El lanzamiento en 1996-1997 del programa local LEADER II constituye una nueva etapa: se trata ahora de lanzar un vínculo entre la investigación y el desarrollo territorial elaborando un producto completamente nuevo en la zona, el «turismo volcánico». Un encuentro entre científicos y el grupo LEADER permitió intercambiar los puntos de vista y los deseos respectivos. Los primeros deseaban medios logísticos para profundizar, calificar y valorizar los resultados de las investigaciones acumulados en veinticinco años de trabajo, mostrándose al mismo tiempo dispuestos a buscar los medios necesarios para revelar los conocimientos adquiridos. Por parte del grupo LEADER, se esperaba que los científicos contribuyeran mediante esta transferencia de conocimientos a redefinir una identidad territorial y a valorizarla. Se logró un acuerdo, gracias al cual se realiza hoy un conjunto de actividades científicas: preparación de monografías de los enclaves prehistóricos, organización de exposiciones permanentes e itinerantes, visitas guiadas y jornadas de iniciación/demostración organizadas mediante petición previa para grupos, publicaciones, folletos, películas, etc., destinados tanto a los científicos como a los ciudadanos no especializados en la materia. Estas actividades promovieron un proceso de desarrollo territorial basado en un turismo científico y cultural orientado hacia la prehistoria y los volcanes.

La creación de territorios virtuales mediante el aprovechamiento del desarrollo de las telecomunicaciones es otra experiencia de desarrollo local que ha permitido a las empresas darse a conocer y cooperar entre sí.

“Paralelo 40” es una red creada en 1996 por nueve grupos privados (cinco españoles y cuatro portugueses) cuyas zonas de intervención se sitúan más o menos sobre el paralelo 40, con el fin de promover juntos sus recursos turísticos. Se estableció una central Internet, destinada a promover sus productos artesanales y turísticos. 147 empresas se incorporaron en 1999 y un total de 667 se integrarían en el 2000 al dispositivo. Este instrumento potente debería así permitir que estas empresas periféricas mejoren su competitividad en los mercados.



Seguramente se asistirá también a un enfoque territorial más complejo: más allá de la globalización de la economía, la universalización de la información tiende a generalizarse completamente y a alterar los conceptos de espacio y distancia. Promueve la constitución de una multitud de territorios virtuales, temáticos, que tendrán que encontrar formas de articulación con territorios físicos y espacios de vida reales.

En otros términos, los vínculos de cada territorio rural con el mundo exterior van a enriquecerse considerablemente. Ahora bien, si las posibilidades de acceso a nuevos mercados se multiplican (es por ejemplo relativamente fácil que un productor rural proponga sus productos en un sitio Internet accesible desde cualquier lugar del planeta), el factor distancia protegerá cada vez menos contra la competencia.

Estos son diferentes ejemplos de cómo las políticas locales han influido en un mejor desempeño de las empresas y descubierto oportunidades que desde el centro del gobierno y los sectores o ramas no hubiesen sido aprovechadas. Son actuaciones que proporcionan una coyuntura para la aparición de clusters de mayor o menor tamaño en dependencia de las potencialidades de cada territorio.

La realización de este conjunto de actuaciones no implica independencia de las políticas nacionales de competitividad e infraestructura de interés general, es simplemente el complemento necesario para el mejor desarrollo de las localidades.

De forma general es muy importante para la positiva implementación de las actuaciones referidas al fortalecimiento de las administraciones locales orientadas en el sentido económico, ya que se requiere capacitación técnica para gestionar procesos estratégicos de desarrollo y un cambio en el modelo de gestión empresarial. Además de la falta de recursos los problemas están en la propia debilidad de las administraciones, se ha demostrado en los casos anteriores que allí donde el gobierno ha comenzado a jugar el nuevo rol mencionado en el capítulo anterior y se ha logrado el consenso entre los actores locales y los empresarios con una visión de hacia dónde marcha el territorio, se logran soluciones a pesar de los escasos recursos.

Sin embargo en todos los casos se evidencia y se hace necesaria la presencia de una institución que se desempeñe como gestora del desarrollo local y que sirva de mediadora y promotora durante el proceso de concertación de los actores locales,

esta puede ser privada o pública como ocurre en la mayoría de los casos donde el desarrollo local es promovido por ONGs. Desde este punto de vista la aparición de instituciones con renombre internacional, algunas relacionadas en los ejemplos anteriores(LEADER, BID) dedicadas total o parcialmente al desarrollo local, con estrategias de trabajo y programas de acción concretos son un apoyo y de cierta forma un aval para estas prácticas.

Instituciones que apoyan el Desarrollo Local



El caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵

La mejora de la competitividad y el desarrollo económico es un tema que se encuentra en la actualidad entre los ejes de acción prioritarios del Banco. Según este la mejora de las condiciones sociales de la población, el desarrollo económico competitivo y sostenible, unido al hecho de que la micro, pequeña y mediana empresa juega un papel en la generación de rentas locales, la creación de empleo y el fortalecimiento de los sistemas productivos locales han sido los motivos que han impulsado la actuación de la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa a desarrollar una línea de trabajo orientada a debatir las condicionantes y las oportunidades operativas del desarrollo económico local, tanto en el interior del Banco como en la Región en su conjunto.

El Banco ha hecho préstamos a gobiernos subnacionales por importes significativos durante sus 40 años de actividad, estos representan un 13 % de su cartera histórica acumulada, la cartera de operaciones del trienio 1999 – 2001 incluye 71 proyectos para el desarrollo que ascienden a US\$ 8 300 millones en préstamos. Esta cifra es consecuencia de la nueva estrategia de actuación que el Banco ha discutido y aprobado en relación con el nivel local, ahora se trata de una aproximación global al proceso de desarrollo local, un enfoque más complejo.

La estrategia para el desarrollo subnacional se ha establecido con cuatro líneas de intervención prioritarias:

1. Clarificación de las relaciones intergubernamentales: distribución de responsabilidades entre las distintas administraciones; sistemas de decisión de gasto basados en un sistema de prioridades y en el principio de sujeción a las limitaciones presupuestarias; aplicación del principio de adecuar las cargas a los beneficios esperados.

- 
- 
2. Sistemas de gobernación: establecimiento de mecanismos de representación y supervisión ciudadana, transparencia en la gestión y rendición de cuentas (responsabilidad) por parte de los gestores subnacionales.
 3. Capacidad institucional de gobiernos subnacionales: asignación de medios y capacidades para de forma adecuada asumir las responsabilidades de los gobiernos subnacionales.
 4. Pautas de financiación sobre la base de los principios de suficiencia de los recursos para desarrollar las funciones encomendadas, con predominio de recursos propios y transferencias que no distorsionen las preferencias de gasto, aplicación de tasas por servicios prestados y un marco regulatorio riguroso que controle el endeudamiento para que coadyuve al mantenimiento de una sana disciplina fiscal.

El propio Banco admite que en su estrategia no se percibe de forma clara la participación de este en proyectos integrales de Desarrollo Local, más bien solo se distingue el carácter asistencial de su política y una labor de seguimiento y vigilancia de los recursos invertidos en estos, sin embargo, según ellos está implícita en esta estrategia la intención de trabajar de forma profunda e integral en proyectos locales, por lo que investigadores de la institución están haciendo revisiones a los recientes trabajos del banco de corte local para determinar el camino a seguir.

Unión Europea. La iniciativa LEADER⁶

Leader es una de las cuatro iniciativas financiadas por los Fondos Estructurales de la Unión Europea y está diseñada para ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo. Puesta en marcha en 1991 y basada en un enfoque ascendente dicha iniciativa se centra principalmente en la asociación y en las redes de intercambio de experiencias, fomentando la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible integradas, de gran calidad y originales.

Leader I, concluida en 1994, fue la primera de estas iniciativas y marcó el inicio de una nueva concepción de la política de desarrollo rural basada en un enfoque territorial, integrado y participativo. Leader II, a partir de 1994 y hasta 2001, difundió el enfoque de Leader I, concediendo particular importancia al carácter innovador de los proyectos en la búsqueda de la competitividad

territorial basada en la concertación y la cooperación. Leader+, en marcha desde 2001 y hasta el momento, mantiene su función de laboratorio para el descubrimiento y la experimentación de nuevos enfoques de desarrollo, integrados y sostenibles, que influyan en la política de desarrollo rural en la Comunidad, completándola o reforzándola.

El enfoque territorial basado en la definición de un “proyecto de territorio” es el centro de la iniciativa comunitaria LEADER. Al invitar a los agentes públicos y privados, organizados en formas de asociación local, a concebir un programa de desarrollo para su territorio, negociado globalmente con las autoridades regionales o nacionales interesadas, la iniciativa LEADER permitió hacer nacer 217 proyectos de territorio en el marco de su primera fase (LEADER I), y alrededor de 1 000 en su segunda fase (LEADER II). Estos “proyectos de territorio”, al decir de la misma organización, introdujeron un nuevo enfoque ignorado hasta ese momento en zonas rurales.

Para LEADER los ingredientes indispensables para el logro de la competitividad territorial, así como a la hora de realizar un proyecto de territorio según su experiencia están asociados a la evaluación del “capital del territorio” que representa el conjunto de los elementos a disposición de este, de carácter tanto material como inmaterial, que pueden constituir, de cierto modo, activos, y de otro, dificultades. Este “capital territorial” consta de ocho componentes objeto de estudio y trabajo de LEADER a la hora de dar forma a un proyecto de territorio, estos son:

- Recursos Físicos.
- Recursos Humanos.
- Cultura e Identidad.
- Conocimientos técnicos y Competencia.
- Gobernación y Recursos Financieros.
- Actividades y Empresas.
- Mercados y Relaciones externas.
- Percepción e Imagen.

Este análisis es el que se ha mantenido desde el principio de la iniciativa y se seguirá implementando en la iniciativa en marcha (LEADER +). Para esta serán utilizados durante el período 2000-2006 un total de 5 046,5 millones de euros, de los cuales 2 105,1 millones serán financiados por la sección de Orientación del FEOGA y el resto mediante aportaciones públicas y privadas.

Leader+ se articula en torno a tres capítulos, además de la asistencia técnica:

Capítulos	Contenido	Millones de euros	Porcentaje(%)
Capítulo 1	Apoyo de las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente	4 377,6	86,75
Capítulo 2	Apoyo de la cooperación interterritorial	504,8	10,00
Capítulo 3	Integración en una red	68,7	1,36
	Asistencia técnica	95,4	1,89

La puesta en práctica del capítulo 1 se realiza a través de los grupos de acción local (G.A.L.) seleccionados en un concurso abierto sobre la base de los criterios establecidos en los programas. Dichos criterios incluyen la naturaleza rural de los territorios, su homogeneidad en términos físicos, económicos y sociales, y los planes integrados e innovadores de desarrollo. Los interlocutores económicos y sociales y las asociaciones deben constituir, al menos, el 50 % de la asociación local, y también se tiene en cuenta la pertinencia y la eficacia de esta asociación.

Temas prioritarios fijados por la Comisión:

- Valorización de los recursos naturales y culturales, incluidos aquellos de las áreas de interés comunitario (33 % del número total de grupos de acción local); mejora de la calidad de vida en las zonas rurales (24 %).
- Valorización de los productos locales, en particular facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo (21 %).

- Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías para incrementar la competitividad de los productos y servicios de las áreas rurales (10 %).

Las redes nacionales (Capítulo 3) difunden información de todo el país a los grupos de acción local y actúan como foro para el intercambio de información sobre experiencias y conocimientos técnicos. También facilitan asistencia en el ámbito de la cooperación local y transnacional. La ejecución del capítulo 2 y de la asistencia técnica ha comenzado en el 2003.

OCDE. Programa sobre Desarrollo Económico Local y Empleo (LEED)

LEED por sus siglas en inglés es el “Programa sobre Desarrollo Económico Local y Empleo” de la intergubernamental “Organización para la Cooperación económica y el Desarrollo”(OCDE). Esta organización reúne a treinta países desarrollados los cuales producen las dos terceras partes de los bienes y servicios del mundo.

El programa LEED identifica y formula ideas innovadoras para el desarrollo local y la economía social, forma parte del Servicio de Desarrollo Territorial (TDS) de la OCDE y su trabajo se apoya en la participación voluntaria de los países y depende en gran medida de su habilidad para atraer fondos.

Hasta el momento integran el Programa 24 países pertenecientes a la OCDE y organizaciones internacionales de renombre colaboran muy de cerca con el programa e incluso forman parte del Comité de Dirección. Ejemplo de estas organizaciones es: el Concilio Europeo con el cual trabaja en la dirección local de políticas de empleo y sociedades en países del centro y este europeo; el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD) y la Iniciativa Central Europea (CEI) con los cuales la colaboración es en el ámbito de las relaciones empresariales y los conglomerados de firmas; la Oficina Internacional de Trabajo (ILO) con la cual labora en microcréditos y el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial con los cuales la cooperación se relaciona con los problemas del desarrollo local.

El Club de Socios de LEED es una red de gobiernos locales y regionales, agencias de desarrollo y fundaciones. Agrupado en 1991 el Club cuenta con miembros de 100 organizaciones de 25 países diferentes. Este funciona principalmente a través de tres grupos de consulta: el Foro de Ciudades y Regiones, El Foro de Innovaciones Sociales y el Foro de Relaciones Empresariales.

En estos momentos LEED trabaja sobre la base de crear una nueva red de asociados, esta vez entre las diferentes universidades, centros de investigación e instituciones educacionales que en general ofrecen cursos sobre Desarrollo Local, relaciones empresariales y sectores no rentables; esto con la intención de relacionar de una forma más efectiva a los estrategas, practicantes y académicos en estas áreas de estudio.

El Programa LEED tiene tres objetivos fundamentales:

- Mejorar la calidad de las economías públicas, el mercado de trabajo y las políticas sociales diseñadas y llevadas a cabo a nivel local, a través del monitoreo continuo y la valoración de las prácticas actuales.
- Promover el intercambio de experiencia e información y la difusión de la innovación en la economía local; el desarrollo del empleo y la renovación de las economías locales.
- Asistir a los países miembros en el diseño, implementación y valorización de las estrategias de desarrollo local, apoyar el intercambio con los países no miembros y servir como un eslabón crítico entre las instituciones locales y regionales, la OCDE y los cuerpos subnacionales.

LEED lleva a cabo sus objetivos y programa de trabajo a través de: la revisión a nivel local y nacional de las políticas en los planos de las asociaciones, las relaciones empresariales, las inversiones y el desarrollo; la evaluación de las mejores prácticas y el estudio para su transferencia a otras regiones; y seminarios diseñados a la medida de las necesidades de cada país pasando desde talleres de expertos hasta conferencias de carácter internacional.

Las revisiones de las experiencias en relaciones empresariales se basan en aspectos tales como la cultura empresarial, las condiciones de la infraestructura y los programas públicos para lograr el entorno necesario para el desarrollo empresarial. Se realiza mediante visitas de expertos internacionales y de LEED a las regiones escogidas los cuales luego realizan comparaciones entre las iniciativas locales de los distintos países. También se analizan las posibilidades de atracción de inversiones, su retención y seguridad, y la responsabilidad para su aprovechamiento a largo plazo.

El tratamiento del Desarrollo se basa en la identificación de las crecientes habilidades desarrolladas para elevar la calificación de la fuerza de trabajo, su impacto en el mercado de trabajo y en el desarrollo de ventajas competitivas en las empresas y su relación con las estrategias de desarrollo local.

Otros

Es evidente que el conjunto de organizaciones e iniciativas antes relacionadas no son las únicas que podemos encontrar al analizar el marco internacional del Desarrollo Local, estas son simplemente de las más representativas y reconocidas por la bibliografía temática, además de ser las que brindan mayor cúmulo de información. Sin embargo hay que reconocer el aporte y las investigaciones de otras tales como la “Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional” del “Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social” (ILPES) que son parte de CEPAL; los estudios y aportes conceptuales del Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI), las Iniciativas Locales de Empleo y Programas de Desarrollo Local de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la oferta de microcréditos sin necesidad de garantía a las personas pobres y excluidas (sobre todo mujeres) por parte del Banco GRAMEEN y los trabajos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Es importante destacar el trabajo de un sin número de redes sociales compuestas por instituciones y equipos con el ‘know how’ requerido y contenidos que pasan por la investigación, el diseño de intervenciones y la prestación de servicios, con una interacción interna que se da a través del trabajo a distancia, con apoyo en sistemas de información y computarizados, telecomunicaciones e Internet.

Es innegable que el acercamiento de las instituciones referidas a los problemas de los territorios beneficia a un sin número de empresas a nivel mundial, sobre todo a aquellas enclavadas en territorios y países atrasados. Aunque el total de estas instituciones no se manifieste de forma específica hacia el trabajo con las empresas, cualquier iniciativa de desarrollo local precisa de los recursos que estas pueden brindarle por lo que su funcionamiento estará siempre en el centro de estas políticas, en el peor de los casos las empresas inmersas en procesos de desarrollo local por lo menos alcanzarán asistencia técnica y se abrirán el camino ante nuevas formas de relación con las instituciones y el gobierno del territorio.

Consideraciones generales y limitaciones

Podemos encontrar entre prácticas y practicantes del desarrollo local algunas generalidades, como por ejemplo que la vanguardia de estas se encuentra concentrada en su mayoría en países desarrollados y europeos.

Los principales componentes de estas prácticas son la creación de la visión del territorio y de los planes estratégicos entre todos los actores involucrados, y las actuaciones económicas donde todos los esfuerzos van encaminados a lograr el aumento de la productividad y por consecuencia de la competitividad de los territorios para que puedan salir adelante las demás aristas de estos proyectos, jugando un papel fundamental en todos los casos las acciones encaminadas a la creación de empleo y al desarrollo de las PYMES y su organización para la posible formación de clusters.

Es importante señalar que se defienden en este trabajo políticas locales integrales. Independientemente de todo el trabajo con las empresas y la economía local si este no sirve a su vez para mejorar la calidad de vida de la población no se podrá hablar de una competitividad real, como es el caso de lo Estados Unidos (Ver tabla en la página siguiente).

Según la fuente, estos clusters son grandes responsables del crecimiento económico estadounidense, principalmente de las regiones metropolitanas en las que se encuentran enclavados muchos de estos; y brindan el 54 % del empleo norteamericano. Sin embargo, es evidente la grave situación social que vive los Estados Unidos y la gran desigualdad y recesión económica por la que atraviesa a pesar de poseer políticas subnacionales, empresas competitivas y la relación de clusters expuesta anteriormente.

Por esta razón, el bienestar del hombre y las políticas sociales de fomento educacional, de salud pública y de eliminación de la pobreza deben ser la finalidad del aumento de la productividad y competitividad de las empresas en las localidades.

El análisis de las prácticas de desarrollo local demuestra que estas presentan importantes carencias, sobre todo en lo que hace referencia a los factores que permiten su puesta en funcionamiento, por lo que para que esta sea una práctica de la que puedan nutrirse las empresas se deben enfrentar ciertas limitaciones. Estas son expuestas de manera concreta por Vásquez Barquero:

**Principales clusters empresariales
en Estados Unidos: algunos indicadores**

Clusters	% Crecim. empleo 1975/95	Salario anual medio en millones de ptas. 1995
Servicios profesionales y a las empresas	163	4,16
Servicios a la salud	132	3,78
Turismo y ocio	115	1,80
Servicios financieros	61	5,11
Vivienda y construcción	49	3,83
Productos médicos	45	5,48
Transporte y servicios comerciales	41	4,00
Proveedores a la industria	31	4,54
Prensa y publicidad	23	4,14
Electrónica y comunicaciones	15	5,02
Equipamiento para el transporte	7	5,18
Provisión de materiales	2	4,00
Industria aeroespacial y de defensa	-11	5,50
Agricultura y fabricación de alimentos	-17	3,04
Recursos naturales	-18	5,37
Maquinaria industrial	-20	4,78
Bienes de consumo	-23	4,71
Ropa y textiles	-28	2,58

Fuente: Department of housing and urban development, Estados Unidos.

La inexistencia de un marco legal adecuado: Durante los últimos quince años se han experimentado muchos de los instrumentos del desarrollo local en diferentes ciudades, comarcas y regiones europeas, por lo que se puede hablar de la existencia de una política de desarrollo local, con su estrategia, objetivos, acciones, métodos de gestión y formas de financiación en esta región más que en otras, además recordando que las principales instituciones que estudian y apoyan la implementación de estas prácticas son también europeas. Sin embargo, los países de la Unión Europea no siempre han aceptado la política de desarrollo local como una política de Estado. Más bien, frecuentemente, ha surgido como una respuesta espontánea de los ayuntamientos y las regiones

a las cuestiones que plantea el ajuste productivo. La Comisión de la Unión Europea, sin embargo, ha dado pasos significativos en el impulso y financiación de las actuaciones que surgen en el territorio, pero sin haber adoptado un marco general de apoyo a las iniciativas que propugnan el desarrollo local.

Reducida autonomía para la acción local: Cuando se carece de un marco general de apoyo que institucionalice la autonomía local y la dote de los recursos presupuestarios necesarios, y cuando el proceso de descentralización y de devolución de competencias a las comunidades locales no se ha extendido y/o hecho operativo en todo el territorio nacional, los gobiernos locales ven reducida su autonomía de acción, por lo que la política de desarrollo local no puede generalizarse en todos los territorios y queda reducida a aquellos municipios, comarcas y regiones más dinámicos y emprendedores.

Así, los cauces tradicionales de financiación (mediante los presupuestos del Estado o el recurso al sistema financiero del país) son frecuentemente, inadecuados e insuficientes. Ante la carencia de canales institucionales, que fomenten específicamente el desarrollo local, las administraciones locales se encuentran con que los recursos disponibles figuran en partidas presupuestarias establecidas para alcanzar metas diferentes a las metas de las iniciativas locales, que varias administraciones comparten competencias, intereses y responsabilidades en la solución de los problemas locales, y que, en todo caso, los recursos financieros son escasos y costosos. Las empresas privadas, a su vez, no pueden ejecutar sus planes de inversión local debido a la insuficiencia del ahorro propio y/o al fuerte riesgo personal que la operación entraña (sobre todo, en el caso de creación de nuevas empresas). Por ello, han de recurrir, también, a la financiación externa, por lo que se ven obligadas a aceptar los objetivos de los inversores externos y las condiciones de los instrumentos disponibles en el sistema financiero.

Insuficiencia de recursos humanos adecuados para la gestión local: Una de las limitaciones más importantes de las políticas de desarrollo local es que, en el nivel local, frecuentemente, los directivos y los recursos humanos, de los ayuntamientos y regiones, en general, carecen de la calificación necesaria para gestionar las agencias e instrumentos del desarrollo local. La creación de agencias y organizaciones intermedias, dedicadas a la promoción del surgimiento y desarrollo de las iniciativas empresariales, al fomento y difusión de la tecnología o a proveer de servicios reales a las empresas locales, demanda

recursos especializados. Los promotores de las iniciativas locales han debido contratar a directores, gestores y expertos en desarrollo, para poder administrar estas iniciativas.



No se puede decir que siempre la calificación del personal de las agencias de desarrollo haya sido la más adecuada para realizar sus tareas y funciones. Por ello, en los últimos años, ante la creciente demanda de formación para el desarrollo, los Ayuntamientos, los Gobiernos Regionales, y las organizaciones privadas han promovido cursos y maestrías sobre gestión del desarrollo local para cubrir, en alguna medida, las necesidades de formación.

Falta de masas críticas en las unidades territoriales: Una condición importante para que las iniciativas de desarrollo local sean eficientes es que la unidad de gestión tenga la dimensión administrativa suficiente.

Cada uno de los instrumentos (como los centros de empresas e innovación, los institutos tecnológicos o los centros de formación) requieren que la demanda local de servicios tenga una dimensión suficiente para que el centro tenga la escala que le permita operar con costes unitarios bajos. Frecuentemente, sin embargo, la delimitación administrativa es tal que es necesario que los municipios se asocien para actuar, de forma coordinada, en un espacio más amplio y, así, alcanzar economías de escala que les permitan mejorar la eficiencia. La regulación de los países no siempre facilita la solución para el dimensionamiento necesario, por lo que hay que recurrir a la formación de asociaciones y de redes de carácter institucional, que den al territorio la dimensión que las agencias de desarrollo precisan para ser eficaces y eficientes.

Insuficiente coordinación entre los agentes: El éxito de las políticas de desarrollo local requiere que se produzca una sinergia entre las acciones de arriba-abajo, que promueven el desarrollo estructural y las acciones de abajo-arriba, que surgen debido a la unicidad de cada localidad y de cada territorio. La estrategia de desarrollo económico local requiere que las acciones basadas en las condiciones de cada región, comarca o ciudad y que tratan de utilizar eficientemente las potencialidades de desarrollo se combinen con las políticas sectoriales y regionales que propician las administraciones centrales, lo que revierte en la reestructuración productiva y el cambio estructural de la economía.

Una de las limitaciones de las políticas sectoriales y regionales es que, frecuentemente, no son capaces de utilizar el potencial de desarrollo local y que, incluso, su instrumentación podría incidir, negativamente, sobre la propia dinámica y los ajustes de las economías locales.



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

Reparto del poder entre los niveles administrativos: La estrategia de desarrollo endógeno se apoya en las nuevas formas de organización del Estado, que favorecen una mayor participación de los ayuntamientos y las regiones en el presupuesto del Estado y dan a los gobiernos locales una mayor capacidad financiera. Esta es una cuestión que toma formas muy diversas de un país a otro en función del nivel de descentralización que en las naciones se ha dado, pero que siempre supone una barrera difícil de superar cuando las condiciones políticas no son las adecuadas para que los gobiernos locales y regionales dispongan de la autonomía financiera que necesitan en su gestión.

En todo caso, el limitado avance de los procesos de descentralización política retrasa la asunción de competencias y responsabilidades por parte de los gobiernos locales regionales. La cuestión no siempre se debe a las tensiones políticas que suscitan los cambios en la distribución y el control de los recursos presupuestarios, sino que, frecuentemente, está relacionada, también, con la necesidad de ser eficientes en el gasto público, y de ir precedida de las reformas administrativas correspondientes.

La descentralización política unida a la integración regional introduce cambios importantes en la organización de la sociedad y en la forma de abordar la solución de los problemas económicos, políticos y sociales. Por razones de eficiencia económica y eficacia en la gestión, se necesitan marcos y unidades operativas de mayor espectro y dimensión en los que las estrategias de desarrollo local tengan mayor cabida.

A pesar de estas limitaciones el desarrollo local asume cada día un papel más protagónico en el escenario globalizado en que vivimos, hasta nuestro país han llegado también estas prácticas como alternativa para nuestro desarrollo.



Notas

¹ Juan Luis Llorens; Francisco Albuquerque; Jaime del Castillo: *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, abril, 2002.

² “Microempresa y Desarrollo Local”, Proyecto Local, Barcelona, 2001.

³ Véase el sitio www.grameenarg.org.ar.

⁴ Programa de la Unión Europea. Observatorio europeo LEADER: “Proyecto La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER”. 1999.

⁵ Juan Luis Llorens; Francisco Albuquerque; Jaime del Castillo: *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, abril, 2002.

Bibliografía

- Alonso Alemán, Alodia María: “Desigualdades Territoriales y Desarrollo Local. Consideraciones para Cuba”. Documento. Departamento Desarrollo Económico. Facultad de Economía, Universidad de La Habana, marzo, 2004.
- _____: “La Economía Regional: Cambio de paradigma. Consideraciones para Cuba”, Tesis de Maestría, Universidad de La Habana, diciembre, 2003.
- Boisier, Sergio; Lira y otros : “Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional”, en *Serie Investigación*. ILPES, Santiago, Chile, 1995.
- CEPAL: “La competitividad internacional: un análisis de las experiencias de Asia en desarrollo y América Latina”, en *Revista Desarrollo Productivo*. No. 40, Santiago de Chile, 1997.
- CEPAL/GTZ e Instituto de Investigaciones Financieras: “La descentralización financiera: experiencia cubana. Proyecto regional de descentralización fiscal”, La Habana, 1994.
- Doryan, Eduardo; Sánchez, José Alfredo y otros: “Competitividad y Desarrollo Sostenible: avances conceptuales y orientaciones estratégicas”, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS), julio, 1999.
- Galicchio, Enrique; Grotivz, Ionanna y Suárez, Matilde: “Redes Internacionales de Desarrollo Local en América Latina”, Programa de Desarrollo Local-CLAEH, Montevideo, septiembre, 2002.
- Lage, Agustín: “Construir redes locales de innovación: una nueva oportunidad del gobierno para conducir al desarrollo territorial”, documento presentado en el “Taller de Desarrollo Local Yaguajay”, 2003.
- Llorens, Juan Luis; Albuquerque, Francisco y del Castillo, Jaime: “Estudio de casos de desarrollo local en América Latina”, Documento, Banco Interamericano de Desarrollo Washington DC, Serie de Informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2002.
- Méndez, Elier: “Desarrollo territorial y local en Cuba”, en *Comercio Exterior*. Vol. 50, No. 3, marzo, 2000.
- Observatorio europeo LEADER: “La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER”, 1999.

Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana: “Plan Maestro de la Habana Vieja”, documento, 1994.

Pose Rodríguez, Andrés: “El desarrollo local en las organizaciones internacionales: coordinación del desarrollo en la OIT”, documento, Universidad de Oviedo, octubre, 2002.

“Microempresa y Desarrollo Local”, Proyecto Local, Barcelona 2001.

“Resolución Económica del V Congreso del PCC”, en *Granma*. 7 de noviembre, La Habana, 1997.

Zaldivar Puig, Martha: “Evolución del sistema empresarial cubano”. Tesis de doctorado 2001. Particularidades en la Agricultura, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2001.

Sili, Marcelo: “La gestión empresarial en el desarrollo regional de América Latina”, *Comercio Exterior*. Vol. 47, No. 6, junio, 1997.

Silva Lira, Iván: “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”, ILPES, Santiago de Chile, abril de 2003.

Vázquez Barquero, Antonio: “Las iniciativas locales y las estrategias de reestructuración en la Comunidad Europea”, en Revista *Economía Industrial*. No. 265, enero-febrero, 1989.

<http://www.grameenarg.org.ar>

<http://www.leader.org>

<http://www.oecd.org/tds/leed>

<http://www.diba.es>

<http://www.fe.org.br>

<http://www.agrocadenas.gov.co>

<http://www.jadb.org/sds/mic>

<http://www.oxfam.org.esp/campaigns-debe-afcentral-tanzania.htm>

<http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/afers/47gutierrez.htm>