

Índice

Resumen Ejecutivo.....	i
Introducción.....	1
Justificación de una acción por la competitividad y el desarrollo económico local.....	1
Tipología de territorios en América Latina.....	3
Los actores en los sistemas productivos locales y las agencias de desarrollo local.....	5
Áreas de actuación para el desarrollo económico local.....	8
Cómo avanzar en la definición de lineamientos operativos del Banco.....	13

COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

Juan J. Llisterri
SDS/SME

Marzo de 2000

Juan José Llisterri es Coordinador de Desarrollo Empresarial en el Grupo Asesor de la Pequeña y Mediana Empresa, Departamento de Desarrollo Sostenible, del Banco Interamericano de Desarrollo. Anteriormente ha desempeñado el cargo de Gerente del Instituto Madrileño de Desarrollo y Director General de la Pequeña y Mediana Empresa de España.

Las opiniones expresadas en este documento son exclusivamente las de su autor y no necesariamente reflejan la posición oficial del Departamento al que pertenece ni del Banco Interamericano de Desarrollo.

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de globalización de las economías, unido al de descentralización de las funciones públicas, introduce nuevas responsabilidades a gobiernos y sector privado de afrontar el reto de la mejora de la productividad y la generación de rentas locales que hagan sostenible el desarrollo en cada territorio subnacional.

Este documento pretende introducir la discusión de la aplicación de componentes y operaciones que específicamente afronten el desarrollo económico en los programas de desarrollo de naturaleza subnacional, tanto si es esta municipal como provincial o departamental, todo ello en el marco de prioridades del Banco Interamericano de Desarrollo, entre las que se resalta la necesidad de reforzar el crecimiento económico mediante la mejora de la competitividad.

Entre las razones que justifican una acción que incorpore decididamente la mejora de la competitividad a nivel local en sus programas operativos se encuentran: a) la necesidad de redefinir las ventajas competitivas de cada territorio en el nuevo marco de economías globalizadas; b) la existencia de círculos viciosos provocados por graves desequilibrios territoriales al interior de cada país, en los que los procesos de urbanización y de migración interior generan fuertes tensiones sociales y económicas; c) la sostenibilidad de los procesos de descentralización mediante la ampliación de la base fiscalmente imponible; d) la profundización y perfeccionamiento de los mercados de factores en el territorio; y e) el aumento de la responsabilidad de países y gobiernos subnacionales sobre programas de desarrollo económico local.

Una tipología de los territorios subnacionales a considerar en la acción del Banco tiene sentido para tratar de agrupar la gran variedad de situaciones posibles de sistemas productivos locales y facilitar así propuestas operativas apropiadas a cada entorno. De forma esquemática se propone la consideración de áreas subnacionales, como las provincias, estado o departamentos, y la clasificación de los ámbitos municipales en: grandes áreas metropolitanas; ciudades intermedias con su entorno de influencia; y pequeñas ciudades y poblaciones de dinámica rural. Además de esta tipología de tamaños conviene tomar en consideración la resultante del papel que cada territorio tiene en el sistema productivo y el tipo de ajuste que tiene que hacer para adaptarse al entorno global. También se propone una especial consideración del impacto y los requerimientos de la integración regional en las economías locales, especialmente en las regiones fronterizas.

Los actores involucrados en el desarrollo económico local son aquellas personas, empresas e instituciones que conforman el capital social de cada zona en particular. Las empresas de todos los tamaños, y las redes y *clusters* formadas por ellas, son el principal agente de desarrollo económico, creando riqueza, valor añadido y dando empleos estables a la población. Las organizaciones del sector privado y asociaciones empresariales son uno de los actores genuinos para la concertación de políticas de desarrollo competitivo, como también lo son los gobiernos nacional, provincial y municipal. La institucionalidad formada por las agencias comprometidas con el desarrollo local, que reúnan a unos y otros involucrados, y las organizaciones de la sociedad civil, entre las que cabe destacar a las universidades y otros centros de estudio e investigación, son elementos clave de cualquier opción operativa.

Las áreas de posible actuación para el desarrollo económico local son tan diversas como las posibles situaciones específicas que pretendan afrontar. Entre los temas de actuación cabe hacer una enunciación de los que tienen por objeto directo el desarrollo empresarial y los que son más bien de carácter instrumental. A efectos puramente descriptivos se puede hacer la siguiente clasificación de áreas de actuación:

- A) Instituciones y/o Agencias de Desarrollo Económico Local. Desde la creación de condiciones para la concertación público privada hasta la constitución y fortalecimiento de una institucionalidad que necesariamente cuente con participación privada son piezas básicas de la planificación estratégica y el diseño de planes específicos para el desarrollo económico local. El nivel de especialización institucional del que se parta (agencias de inversión municipal, servicios empresariales, externalización de servicios, planeación urbana...) marcará las capacidades que deberán crearse en cada caso.
- B) Dinamización empresarial. La casuística de programas de impulso y dinamización empresarial es muy alta, casi siempre tendientes al fortalecimiento del tejido productivo local, la formación de redes de empresas y encadenamientos productivos y la formación de *clusters* competitivos internacionalmente. Los programas de mejora de proveedores, centros de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, centros de innovación empresarial y desarrollo tecnológico, fondos para la creación de nuevas empresas, incubadoras de empresas, mecanismos de financiamiento de inversiones productivas locales, atracción de inversiones exteriores directas, y el desarrollo del sector de servicios, son algunos de los programas internacionales que han mostrado un mayor impacto en el desarrollo de las empresas locales.
- C) Mejora del entorno de los negocios. La competitividad de las regiones y localidades de cada país y los costos de transacción de la actividad empresarial depende en gran parte de aspectos críticos como la calidad de sus recursos humanos y, por lo tanto, sus sistema educativo y de capacitación laboral, así como del eficaz funcionamiento del sector público en todo lo relacionado con los negocios (sistema de concesiones de servicios, autorizaciones administrativas, transparencia en la gestión y otros).
- D) Financiamiento de pequeña infraestructura física local. Cada entorno territorial puede requerir de inversiones en infraestructura deservicios que son directamente utilizados por empresas privadas, que deben cubrir los costos directos de su operación, pero que pueden generar economías externas importantes en el conjunto de la economía local. La creación de fondos concursables a nivel subnacional por inversores públicos y privados puede ser una forma de financiamiento de ese tipo de infraestructura.
- E) Financiamiento de iniciativas locales de empleo. La experiencia de los Fondos de Inversión Social puede ser de gran utilidad para el diseño de nuevos fondos de creación de empleo sostenible que financien actividades productivas de micro, pequeñas y medianas empresas.

Para avanzar en unos lineamientos operativos es importante cubrir unas etapas de maduración de las alternativas posibles. Para ello se propone, en primer lugar, la preparación de una serie de operaciones piloto, del Banco y/o del FOMIN, que cubran una gama de situaciones básicas de acuerdo a una tipología predefinida y, en concreto: i) un área de naturaleza provincial con reponsabilidades en desarrollo económico; ii) un gran área metropolitana; iii) una, o varias, ciudades de tipo intermedio; iv) un conjunto de poblaciones de carácter rural; y v) una zona transfronteriza o de claro impacto en el proceso de integración regional. En segundo lugar, es necesario preparar paralelamente un análisis de estudios de caso de desarrollo económico subnacional en América Latina y de los aspectos operativos más innovadores. Por último, utilizando la experiencia acumulada en las experiencias piloto y en las buenas prácticas internacionales, se propone preparar unos lineamientos para un conjunto de operaciones, de acuerdo con una tipología básica que permita la generalización de operaciones y su incorporación al portafolio del Banco en materia de desarrollo local.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico local es el generado en un entorno territorial subnacional que favorece la competitividad y el empleo de su sistema productivo local. Los procesos de globalización de las economías por una parte, y los de descentralización de las funciones del estado por otra, están presentando a los países y al Banco nuevos retos relacionados con la competitividad del territorio, tanto a nivel nacional como subnacional (regional y local). El Banco ya afrontó los problemas de liberalización económica y ajuste estructural pero es importante que esté en condiciones de impulsar políticas de reforma microeconómica para la mejora de la competitividad de los sistemas productivos de la región. Además, para que las mejoras de productividad y el crecimiento económico vayan acompañados de mejoras en la equidad, será necesario plantearse la distribución del ingreso tanto entre grupos sociales como entre territorios de cada país. Por lo tanto el Banco tendrá que preguntarse si los procesos de descentralización están contribuyendo a la creación de un entorno adecuado a la mejora de la competitividad de los sistemas productivos y si las políticas de desarrollo subnacional afrontan la sostenibilidad, solo garantizada por el crecimiento económico.

El Banco es un actor fundamental en el desarrollo urbano de la región. Desde hace al menos dos décadas ha venido concentrando sus operaciones de desarrollo local, entendido casi siempre como municipal y urbano, en la provisión de servicios sociales y en la construcción de infraestructura básica. Sin embargo, los vínculos entre estas actividades y el sector productivo podrían tener un mayor énfasis en el futuro. Entre la definición de objetivos del desarrollo local/regional formulado por las operaciones del Banco podría tener un espacio más explícito el desarrollo económico entendido como el encaminado a promover, a través de actores locales, la creación de un entorno competitivo, la inversión privada, el fortalecimiento del tejido empresarial local, la generación de empleos estables y el crecimiento económico.

Este documento pretende contribuir a la discusión de cómo responder a las demandas de una acción en favor de la competitividad territorial y el desarrollo económico a nivel local, especialmente del tejido de pequeñas y medianas empresas. Para ello se introduce la discusión de los siguientes puntos: justificación de una acción por la competitividad y el desarrollo económico local; tipología de entornos económicos territoriales en América Latina; los actores en los sistemas productivos locales: papel del sector público y privado; posibles áreas de actuación para el desarrollo económico local; cómo avanzar en la definición de lineamientos operativos del Banco: estudio de buenas prácticas y oportunidades de inclusión de experiencias piloto en los proyectos actualmente en preparación.

II. JUSTIFICACIÓN DE UNA ACCIÓN POR LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Mientras otras áreas sectoriales relacionadas con los procesos de descentralización local han incorporado sus prioridades en aspectos del desarrollo local, esto no ha ocurrido en igual medida en lo relativo al desarrollo del sector privado empresarial. Así, por ejemplo, los programas sociales han incidido en la reducción de la pobreza en los barrios marginales, en programas de inversión social y en la prestación de servicios urbanos y sociales básicos; la reforma del estado se plasma en la modernización de las administraciones municipales y, entre otras cosas, en su mayor recaudación de impuestos a través de catastros más actualizados; el cuidado medioambiental se traduce en programas de saneamiento y de tratamiento de residuos urbanos, pero también en la preservación de centros históricos y culturales. Sin embargo, el reto de la mejora del entorno empresarial y de la pequeña y mediana empresa, y la creación de condiciones de competitividad a nivel microeconómico todavía no se han incorporado más que muy incipientemente al plano del desarrollo local. Las razones para dar carta de naturaleza al desarrollo económico local son las siguientes:

A. Globalización y competitividad territorial

Las condiciones creadas por la globalización de la economía están exigiendo una profunda transformación de los sistemas productivos, nacionales y locales, y un nuevo posicionamiento competitivo que permita hacer frente a los retos de la globalización. Son raros los casos de entornos territoriales que no hayan sido sacudidos por las nuevas condiciones de competencia global. Ciudades y comarcas enteras cuyas fuentes de riqueza se basaban en la extracción de recursos naturales (desde zonas mineras hasta zonas rurales de cultivos tradicionales) se han visto desplazadas de los mercados internacionales, o incluso de los locales, por competidores de remotos países. Incluso zonas industriales especializadas en sectores manufactureros relativamente avanzados, como la automoción, han sufrido procesos de desinversión regidos por la dinámica de los mercados globales (los casos de Brasil y Argentina son reveladores). Al mismo tiempo, otras zonas tradicionalmente retrasadas han descubierto nuevas oportunidades brindadas por sus ventajas comparativas en el marco de la economía global, han sido capaces de poner en valor su potencial endógeno y han generado nuevas inversiones productivas más competitivas en la nueva situación de mercado (cultivos no tradicionales y sectores tecnológicamente avanzados). De esta forma la redefinición de las ventajas comparativas del territorio en la nueva economía pasa a ser de vital importancia para el desarrollo de cada entorno territorial subnacional.

B. Desequilibrios territoriales y sus consecuencias

Las desigualdades en términos de producto bruto, tanto absoluto como per cápita, entre diferentes zonas o regiones dentro de los países latinoamericanos no sólo son un problema de equidad sino que implican fuertes desequilibrios territoriales que a su vez generan una serie de dinámicas que frenan el desarrollo económico y social. La renta per cápita de las provincias más pobres de Argentina, o estados de Brasil o México, puede ser hasta diez veces menor que la de las más ricas. Incluso en el interior de un mismo estado se producen desequilibrios territoriales de renta que producen tensiones sociales.

Los rápidos procesos de urbanización y los problemas que generan en la provisión de infraestructuras básicas no son sino la otra cara de la moneda del empobrecimiento de amplias zonas rurales. Las consecuencias de los grandes desequilibrios territoriales implican un desperdicio del potencial de desarrollo endógeno, son a su vez fuente de movimientos migratorios y tensiones sociales, llevan a una distribución inequitativa de la riqueza, y perpetúan las desigualdades entre territorios de un mismo país. Los procesos de empobrecimiento se convierten en círculos viciosos que se retroalimentan y requieren de una intervención.

Las pequeñas y medianas empresas pueden contribuir a la retención de población y al aprovechamiento de las capacidades endógenas. Igualmente, es en el plano local en el que también es más fácil de enfrentar de manera eficaz muchas de las causas de deterioro medioambiental provocado por actividades empresariales desempeñadas con desconocimiento de la fragilidad del medio natural.

C. Sostenibilidad de los procesos de descentralización

La descentralización de responsabilidades de la administración pública, cualquiera que sea la relación entre el gobierno central y gobiernos subnacionales, deberá apoyarse progresivamente en una mayor responsabilidad fiscal y recaudatoria por parte de estos últimos. Para que ello sea posible será imprescindible la generación de rentas que ensanchen la base imponible de cualquier esquema de fiscalidad local. Lo mismo ocurre en el esquema de la sostenibilidad de la prestación de cualquier servicio, desde utilidades públicas hasta servicios de carácter social, que solo está garantizada si se produce un crecimiento en la generación de rentas como fruto del desarrollo de las empresas y la calidad de los empleos. Solo si las economías locales se diversifican y flexibilizan para adaptarse a las condiciones de

los mercados globales podrán ir sustituyendo esquemas de transferencias de recursos procedentes de los gobiernos centrales (en realidad de las regiones más productivas o con mayor recaudación fiscal).

D. El desarrollo de los mercados de factores en el territorio

La creación de un entorno competitivo es fruto de la conjunción de muy diversos factores. Los países de América Latina y el Caribe han hecho en los últimos años grandes avances en la mejora de las condiciones macroeconómicas. Sin embargo, las empresas de la región tienen que afrontar una gran competencia en los mercados globales mientras que los mercados de factores productivos (mercado laboral, financiero, de servicios, de información y conocimiento, tecnológico, etc.) son todavía imperfectos a pesar de que han experimentado sensibles mejoras.

La accesibilidad de los mercados de factores es muy distinta en diferentes territorios de un mismo país. La accesibilidad al crédito y a productos financieros más sofisticados, la disponibilidad de recursos humanos especializados, de servicios de consultoría de calidad, de conocimientos y equipamiento tecnológicamente avanzados, o de información, es muy desigual de unas a otras regiones o ciudades de cada país. Eso hace que las oportunidades de negocios, de empleos estables y de generación de riqueza sean también desiguales, lo que no hace sino redundar en las grandes diferencias de renta per capita, desniveles en la competitividad de los territorios y el mantenimiento de un círculo vicioso de empobrecimiento. Un desarrollo equilibrado territorialmente de los mercados de los factores productivos es por lo tanto imprescindible para llevar a cabo la reforma microeconómica y también para lograr una mayor equidad territorial.

D. El aumento de la conciencia y responsabilidad de los gobiernos y entidades subnacionales

Los mayores niveles de autonomía generados en los procesos de descentralización hace que los gobiernos subnacionales se sientan cada vez más responsables de su papel en el desarrollo económico en el ámbito territorial de su competencia. Este proceso de progresiva concienciación de los gobiernos subnacionales es todavía incipiente pero, alentado por una mayor participación del sector privado, está aumentando rápidamente.

III. TIPOLOGÍA DE TERRITORIOS EN AMÉRICA LATINA

La gran diversidad de posibles situaciones a contemplar como objeto de desarrollo económico local recomiendan disponer de una tipología que simplifique unos pocos grupos de escenarios. El sentido de presentar unos pocos tipos de entornos territoriales de manera muy simplificada es, por una parte, ayudar a visualizar situaciones claramente diferenciadas y, por otra, definir un horizonte de casos en los que explorar posibles operaciones piloto.

A. Areas geográficas subnacionales

Los estados, provincias, departamentos o regiones delimitan entornos territoriales susceptibles de ser tratados como entornos económicos específicos. Los factores históricos --económicos y sociales-- de la conformación de cada territorio debe combinarse con los factores de competencias político-administrativas y presupuestarias que en cada país se otorgue a este tipo de entidades subnacionales. Mientras en Argentina y Brasil hay un nivel avanzado de descentralización y una cierta experiencia en programas de fomento económico (incluso con responsabilidades explícitas en ministerios provinciales o estatales) países como Chile, Venezuela o Colombia tienen un nivel menos avanzado. México por su parte se encuentra todavía en un estadio incipiente de descentralización de la acción de fomento económico aun cuando está desarrollando nuevas experiencias bastante prometedoras, apoyándose tanto en un mayor

impulso adquirido en los estados como en la voluntad de descentralizar la ejecución de programas nacionales. Los departamentos o unidades territoriales de otros países, como podría ser el caso de Bolivia donde la descentralización político-administrativa es todavía muy reciente, tienen por ahora una menor responsabilidad y peso político-presupuestario, aunque este panorama podría cambiar en los próximos años.

Cabe por último tener en cuenta que existen zonas con una clara identidad económica pero que no coinciden con delimitaciones político administrativas. Esto es cierto a veces incluso a nivel transnacional, en zonas fronterizas (como algunas regiones entre Chile y Argentina, Colombia y Venezuela, Ecuador y Perú, etc.) pero también en regiones o comarcas dentro de un mismo país. Estas situaciones requerirán de enfoques e instrumentos operativos especiales.

B. Plano municipal

La diversidad de situaciones que cabe diferenciar permite hacer una clasificación simple que ayuda a entender los procesos de urbanización y la dinámica económico empresarial que los acompañan. Así, a efectos de tratar de fijar modelos lo más simplificados posible podemos diferenciar a grandes rasgos los siguientes:

- a) Grandes Areas Metropolitanas, que incluyen a las ciudades de más de 1,5 millones de habitantes, que tienen una dinámica metropolitana que va más allá de la frontera puramente administrativa. Representan el 0.1% de los municipios de la región y el 11% de la población. Muchos de esos grandes municipios tienen ya algún tipo de política de desarrollo económico pero todavía muchas carencias para su implementación.
- b) Ciudades de tipo intermedio, que incluirían las de más de 100.000 y menos de 1,5 millones que tienen un impacto económico en el entorno territorial inmediato. Representan el 4,5% del total y alojan al 40% de la población.
- c) Ciudades pequeñas (entre 10 y 100.000 habitantes) y pequeñas poblaciones rurales (de menos de 10.000 habitantes). Son las más numerosas, 42% y 53% de los municipios respectivamente, y el 40% y 8,5% de la población.

Probablemente serán las ciudades pequeñas e intermedias las que, alojando a un 80% de la población tienen una mayor debilidad institucional y una mayor necesidad de apoyo.

C. Papel de la estructura económico-productiva y la integración regional

Cualquier tipología de entornos territoriales quedaría muy incompleta si no incorpora las posibles situaciones creadas de acuerdo a la especialización funcional productiva de cada territorio. Los cambios creados a raíz de la globalización de la economía permiten encontrar situaciones que se identifican por el tipo de cambio requerido en el papel económico que cada zona juega.. Así, pueden diferenciarse situaciones de declive y reconversión industrial; zonas emergentes a raíz de nuevas actividades económicas; *clusters* basados en recursos naturales; zonas de monocultivo económico; zonas de potencial turístico; reservas naturales; etc. Un mayor detalle en el tipo de situaciones posibles solo tiene sentido en la medida que se aplique a casos concretos. Por ejemplo de la experiencia en las cuencas mineras de Chile se pueden extraer algunas lecciones para otras situaciones similares. En definitiva, cada región representa un problema diferente en el reto de afrontar la globalización de la economía, para lo que tiene que dotarse de su propia capacidad de análisis y de respuestas alternativas a la globalización.

D. Integración regional y zonas fronterizas

Por otra parte, la profundización de la integración regional hace que los distintos sistemas productivos locales encuentren una nueva función en la economía regional y se definan nuevas complementariedades entre regiones de distintos países, reforzando así el propio proceso de integración regional. El incremento del comercio intraregional, particularmente el transfronterizo, abre además un espacio para la cooperación de las empresas de distintos entornos locales. El desarrollo de zonas fronterizas colindantes va a representar una modalidad de desarrollo local con sus propias características.

IV. LOS ACTORES EN LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES Y LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

Los actores del desarrollo económico no son diferentes en el plano local y en el nacional. Sin embargo, es en el ámbito local en el que se expresa el capital social de cada comunidad y se materializa la formación de redes de empresas e instituciones de diverso tipo, que forman un tejido social y productivo, en el que la presencia de la confianza mutua y la colaboración afecta a la competitividad del entorno reduciendo los costos de transacción de la actividad empresarial.

Los agentes del desarrollo local son el conjunto de actores sociales involucrados en la actividad productiva. En ese sentido son también los beneficiarios del desarrollo de los sistemas productivos locales y de los aumentos en la generación de rentas a nivel local. Las expectativas de los empresarios de obtener beneficios mayores y más estables; de los empleados de salarios más altos e igualmente estables; de los ciudadanos de unas mayores rentas familiares; y los gobiernos, de una mayor base imponible para la recaudación de impuestos, todos son actores interesados en la mejora de la productividad y el crecimiento económico territorial.

Las experiencias internacionales de movilización pública y privada tras objetivos de desarrollo económico local tienen invariablemente un componente importante de liderazgo social ejercido por distintos tipos de instituciones, o incluso de personas. Es imposible de predecir cuál es el origen de ese liderazgo local, pero bien puede ser ejercido por los intendentes o responsables políticos electos con carisma suficiente, o por empresarios clarividentes con vocación social, o por otro tipo de instituciones de la sociedad civil, capaces de movilizar a gobiernos subnacionales y sector empresarial. Independientemente de quién en cada caso ejerza el liderazgo social, a continuación se comenta el papel que cada uno de los actores puede tener en el desarrollo productivo.

A. Las empresas micro, pequeñas, medianas y grandes. Redes de empresas y *clusters*

El actor principal del desarrollo económico local es el conglomerado de empresas que forman parte del sistema productivo local y que está integrado por empresas de todos los tamaños. Mientras las micro, pequeñas y medianas empresas son las que invariablemente proporcionan una mayor parte del empleo, son las empresas mayores las que con más probabilidad alcanzan mercados nacional e internacional. La integración de la producción de bienes y servicios en cadenas de valor en las que las empresas de cada tamaño juega un papel diferente y especializado es lo que permite la consolidación de aglomerados o *clusters* de tipo sectorial, que son los que finalmente compiten en los mercados. Son por lo tanto las empresas de todos los tamaños, y en particular las redes y *clusters* de empresas, uno de los actores fundamentales del desarrollo económico local. En un buen número de experiencias internacionales son las empresas líderes de una zona determinada, comprometidas con la economía local, las que asumen funciones de liderazgo en la mejora de la competitividad del territorio. Por ejemplo, en Campana, Argentina, es el conglomerado Techint quien, con Sidenor, lidera el esfuerzo de transformación económica de la zona. También las empresas proveedoras de utilidades públicas, como agua, gas, electricidad y telefonía, están directamente interesadas en el crecimiento económico de la zona, ya que ello supone el crecimiento de su mercado.

B. Sector privado organizado

Las organizaciones del sector privado empresarial, como las cámaras, gremios y asociaciones locales, son uno de los genuinos actores de la interlocución privada en el diálogo de políticas. Este tipo de organizaciones suele ser mucho más pragmática en el plano local que en el nacional ya que están menos expuestas a presiones de tipo político al tiempo que deben responder frente a sus miembros, mucho más cercanos. También puede ocurrir que en el plano local surjan intereses privados aparentemente contrarios, especialmente a la hora de definir prioridades (por ejemplo los representantes del sector turismo vs. los del sector industrial) lo cual hace recomendable tratar de convocar a todos los sectores e intereses involucrados.

Es importante considerar la inclusión del sector financiero en el conjunto de intereses del sector privado a pesar de que con mucha frecuencia los bancos locales no sean sino sucursales o agencias de entidades nacionales o internacionales. Pero ello no evita que la intermediación financiera, la transformación del ahorro en inversión, siga siendo una función básica para el desarrollo de las economías locales. Los territorios que disponen de intermediarios financieros de carácter estrictamente local, siempre que estén bien gestionados, suelen tener una gran ventaja comparativa sobre los demás. Por ejemplo, las cajas de ahorro y uniones de crédito locales tienden a colocar sus recursos en proyectos locales, más vinculados a la economía del lugar, que a transferirlos a otras zonas.

C. Gobiernos nacional, provincial y/o municipal

Paradójicamente el gobierno nacional es un primer actor público a considerar. Si no hay una posición y una política activa de descentralización, compensación de desequilibrios territoriales e impulso de redes locales de instituciones de apoyo, va a ser difícil lograr avances por parte de los actores locales. Dependiendo de los marcos constitucionales y de relaciones fiscales entre diferentes gobiernos la participación nacional será más o menos imprescindible, pero puede ser muy positiva como facilitador de procesos, en la creación de reglas del juego y en el traslado de experiencias positivas de unas zonas a otras. La mera descentralización del gasto del gobierno nacional no es suficiente para generar una dinámica de toma de decisiones desde abajo. El caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional de Chile podría ser un ejemplo de esta situación.

El papel de los gobiernos provinciales o municipales va a depender igualmente del marco jurídico y administrativo de cada país. No es trivial la discusión de cuál de los niveles (provincial o municipal) priorizar para el ejercicio de responsabilidades de desarrollo económico, especialmente en los casos en que no existe una tradición de gestión subnacional diferente de la municipal. En principio cabría suponer que el plano provincial o equivalente es más deseable para programas de desarrollo económico por varios motivos. Por una parte porque los 'mercados locales' no suelen ser tan estrechos como de nivel municipal, sino más bien comarcal o superior. En segundo lugar porque la creación de capacidad a nivel provincial es más económica, y puede ser más eficiente, que a nivel municipal. Aunque la combinación, y a veces abierta competencia, de funciones de uno y otro plano ha podido ser sana en países europeos, cabe pensar que en América Latina debiera de ahorrarse esfuerzos y tratar de acertar en las opciones en el primer intento.

D. Agencias de Desarrollo Económico Local

En América Latina todavía es muy reciente el surgimiento de entidades específicamente dedicadas a promover el desarrollo económico en un territorio determinado. Tanto de las experiencias de la región como de las internacionales se deduce una muy variada casuística de agencias de desarrollo local dependiendo de la función que les corresponda desempeñar en cada situación concreta. Las hay que se

dedican exclusivamente a la realización de estudios sobre el sistema productivo local que tienen como función principal la de ejercer como *think tank* para otras instituciones o para la opinión pública. Otras agencias o entidades para el desarrollo regional tienen el carácter de "foro" de discusión y debate de propuestas relevantes para la economía local, y reúnen a representante de los distintos sectores económicos, políticos, sindicales y académicos. Otro tipo más, frecuente en países europeos, es la especializada en diseñar y ejecutar programas destinados a promover el desarrollo económico. Dependiendo del tipo de programas las agencias estarán más orientadas a la inversión, por ejemplo a la ejecución de proyectos de infraestructuras locales; o al manejo de suelo y a la inversión en proyectos de impacto local; o a la prestación o intermediación de servicios más o menos especializados (desde centros de información y asesoramiento general hasta centros tecnológicos sectoriales altamente especializados). También existen las agencias especializadas en funciones muy específicas del desarrollo local (agencias de promoción de empleo local, centros de capacitación, etc.).

Lo que es importante tener en cuenta es que no existe una receta única de institucionalidad para el desarrollo económico local sino que ésta depende del tipo de cometidos que la concertación público privada pretenda realizar. Lógicamente, en experiencias más incipientes las instituciones especializadas serán de carácter más general y de desempeño más básico. Por el contrario, en experiencias más avanzadas, la riqueza institucional será mucho más diversa y con gran nivel de especialización. Diversos autores resaltan el hecho de que existe una correlación positiva entre la alta "densidad institucional" y el desarrollo económico en las regiones europeas. Obviamente el mayor número de instituciones también tiene que estar relacionado con la capacidad social de asimilarla. No por el mero hecho de reproducir instituciones se gana en eficiencia, pero si cada una de esas entidades cumple su cometido adecuadamente, se genera un tejido social que cubre las necesidades más especializadas. Por supuesto que a partir de unos límites se generan ineficiencias, duplicidades y gastos innecesarios, cuyo riesgo sería especialmente inconveniente en los países de la región.

E. Organizaciones de la sociedad civil y ciudadanas

La descentralización y el desarrollo local se basan en una mayor posibilidad de ejercer las funciones de gobierno de forma más participativa y de lograr con más facilidad la colaboración del sector privado y la sociedad civil. La participación de la ciudadanía y de las diferentes instituciones de cada ámbito territorial es clave para el éxito de los procesos de desarrollo económico. En concreto, la activa participación de las Universidades y centros de estudio de la economía local es un factor importante para la movilización de las capacidades endógenas de cada sistema local. Igualmente importante para lograr una amplia concertación para la competitividad y el crecimiento económico es la participación de otras instituciones sociales, como los sindicatos, y entidades representativas de distintos sectores de la sociedad, como las comunidades indígenas, asociaciones comunales y de vecinos y otras instituciones comprometidas con el desarrollo económico y social.

V. AREAS DE ACTUACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La gran diversidad de situaciones posibles en distintos tipos de territorios, con diferentes niveles de desarrollo institucional, desrecomiendan cualquier "receta" que estructure unas áreas operativas predefinidas. Los posibles campos de acción dependen del punto de vista con que se contemple cada situación operativa concreta. Por ejemplo, si el énfasis de un proyecto está en la utilización de los recursos turísticos de una zona, se dan ya por aceptados unos supuestos determinados que facilitan toda una gama de posibles contenidos de interlocución público-privada, planificación estratégica, capacitación de recursos humanos y desarrollo empresarial.

No obstante, cabe agrupar las posibles actuaciones en función de distintas categorías de objetivos. En concreto, se propone la discusión de unos posibles campos operativos que podrían ser desarrollados en proyectos piloto, dependiendo de la naturaleza de los objetivos planteados. La enunciación de posibles temas supone una simplificación de lo que se puede incorporar a cualquier programa operativo, pero puede tener un valor orientativo de partida. Entre esos posibles campos se encuentran tres que afectan directamente al desarrollo empresarial: a) el fortalecimiento de instituciones público privadas y su acción de planificación estratégica y programación; b) la dinamización del sector empresarial local; c) la mejora del entorno productivo y de inversiones; y dos más que son más bien de carácter instrumental: d) el financiamiento de proyectos de desarrollo local; y e) el financiamiento de iniciativas locales de empleo. Cada uno de los temas podría ser objeto de análisis más amplio, así como de ilustración de sus posibles variaciones respaldadas por experiencias internacionales, pero ello excede del objeto de este documento.

A. Instituciones o Agencias mixtas Desarrollo Económico Local

El **fortalecimiento institucional** ha sido un objetivo constante de las operaciones del Banco de desarrollo local pero, focalizado primordialmente en los gobiernos locales, ha tenido resultados mixtos. La institucionalidad para el crecimiento económico tiene que, imprescindiblemente, incorporar de forma permanente a las entidades del sector privado y encontrar la forma en que desempeñe las funciones encomendadas de forma sostenible.

La **creación de condiciones para la concertación** de sectores público, privado y de la sociedad civil, requiere a veces de un esfuerzo susceptible de ser catalizado por agentes externos, bien contratado como consultoría, bien facilitado por operaciones específicas. La experiencia reciente del Banco indica que ese esfuerzo es posible realizarlo a niveles subnacionales a un costo relativamente moderado. En casos en los que no se parte de ninguna experiencia previa es necesario plantearse una primera plataforma de diálogo y concertación, como han sido los casos de Cuenca y Ambato en Ecuador, en la que cada una de las partes deben definir su papel en la mejora de la competitividad territorial y poner en común su visión del desarrollo económico local. Una vez las partes han iniciado la interlocución y empiezan a ver las posibilidades que abre la concertación para la competitividad, aumenta su voluntad para contribuir con su esfuerzo y con aportaciones económicas a su continuidad y permanencia.

La **creación de capacidades** en la institucionalidad mixta dependerá de las tareas que se proponga, lo que a su vez estará en función del punto de partida de cada caso concreto. Así, por ejemplo, en casos como el de Tijuana, en el que ya existe una Agencia para el Desarrollo de Tijuana cofinanciada por el sector público (del municipio y del estado) y el privado, el crecimiento institucional lleva a plantearse otras agencias secundarias de cometidos mucho más específicos. Sin embargo, para la puesta en marcha de una institucionalidad más especializada puede ser necesario contar con el desarrollo de nuevas capacidades, tanto en el ámbito público como en el privado.

La **planificación estratégica** del crecimiento económico y el desarrollo empresarial, apoyados en el análisis del sistema productivo local será muy probablemente una de las actividades más comúnmente requeridas por las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL). Existen metodologías ya experimentadas que pueden ayudar a la preparación de estrategias de desarrollo, como también existen capacidades de consultoría profesionalizada para contribuir a la inducción de este proceso. Por ejemplo, la Fundación Emprender de Brasil, es una entidad sostenible vendiendo sus servicios de animación para la formulación de planes estratégicos de municipios de menos de 100.000 habitantes.

El desarrollo de una **identidad local** por la ciudadanía y de una **imagen exterior** son factores que pueden llegar a tener su importancia en los procesos de movilización de las capacidades endógenas de una zona determinada. Algunos sistemas locales caracterizados por determinados rasgos culturales, como por

ejemplo de población inmigrante mayoritariamente originaria de una misma zona, tienen ya una fuerte identidad fraguada y plena conciencia de sus fortalezas y debilidades.

B. Dinamización empresarial

La dinamización y mejora de la competitividad de los sistemas productivos locales está fuertemente vinculada al desarrollo de las empresas de cada entorno y a la formación de redes y cadenas productivas que incorporan valor agregado a la producción. La casuística de programas tendentes a la innovación y dinamización del tejido empresarial local es también muy amplia y diversa, debiéndose ajustar a las condiciones de cada entorno productivo.

Formación de **redes de empresas** y **encadenamientos productivos**. El aprovechamiento de las capacidades locales y la maximización del valor añadido local se ven favorecidos por una mayor vinculación entre las empresas locales. La colaboración productiva de empresas, trabajando de forma encadenada mediante relaciones de subcontratación, hace que un mayor valor agregado repercute en la generación de rentas (de trabajo y de capital) locales. Este es un supuesto aplicable a casi todos los entornos productivos. Los **sistemas productivos locales** son el conjunto de agentes y relaciones económicas de transformación de bienes y servicios que interactúan en un entorno geográfico determinado. En algunos sistemas locales se producen **aglomeraciones industriales**, que no son otra cosa que la mera acumulación de actividades productivas similares, surgidas de la presencia de determinadas condiciones externas favorables a la producción industrial, pero que no presuponen ningún nivel de cooperación entre las firmas. Un ejemplo típico de este tipo de aglomeración lo constituyen las agrupaciones de empresarios de calzado o de confección que de forma espontánea se producen en distintos países de América Latina (Gamarra en el sector de calzado en Perú, Pelileo en pantalones vaqueros en Ecuador y otros). Los **clusters de empresas** son las agrupaciones de empresas vinculadas por alguna forma de relaciones productivas, que mantienen relaciones entre sí y con factores externos comunes (como sistemas de información, formación e infraestructura productiva y de servicios), y que comparten un entorno territorial determinado. Los *clusters* suelen estar compuestos por empresas grandes y pequeñas, proveedoras y clientes de distintos componentes y servicios requeridos en procesos productivos, pertenecientes o no al mismo sector de actividad industrial. Los **distritos industriales** (término acuñado a partir de la experiencia italiana) son un tipo particular de *cluster* sectorial en que las relaciones de cooperación se produce entre empresas de tamaño pequeño o mediano, ubicadas en un mismo territorio, que necesitan de esas relaciones de cooperación para acometer los retos de la innovación y la competitividad en los mercados internacionales. Se suele incluir entre los atributos de los distritos, el de contar con un capital social basado en unas relaciones de confianza mutua, basadas en la aceptación generalizada de unos códigos de comportamiento no escritos, capaces de reducir los costos de transacción de los negocios locales.

Entre los programas de dinamización empresarial local se pueden reseñar:

- i. El impulso de esos encadenamientos productivos, a través de **programas de mejora de proveedores** puede ser buen ejemplo de contenido de programas de dinamización empresarial. Ventajas de este tipo de programa residen en que la incorporación de las empresas líderes locales facilita la cooperación con empresas de tamaño menor. Aunque todavía no se conocen trabajos completos de evaluación, los existen programas interesantes en México, Chile y Brasil que merecería la pena analizar en detalle.
- ii. La creación de **centros de apoyo a las Pyme** especializados en facilitar el acceso a la información empresarial; a la capacitación gerencial, de mandos intermedios o capacitación de la mano de obra; a la asistencia técnica para las firmas de menor dimensión y, en definitiva, al desarrollo del mercado de servicios de desarrollo empresarial. Las experiencias muestran que este tipo de programas debe estar lideradas por entidades del sector privado, ser manejados con el objetivo del

- desarrollo del mercado (no de su sustitución), y con criterios de gestión propios del sector privado, incluida la tendencia a la sostenibilidad financiera. Ejemplos de este tipo de experiencia se encuentran en el caso del Centro de Desarrollo Empresarial de Rafaela, Argentina, entre otros.
- iii. El impulso de la **innovación empresarial y el desarrollo tecnológico**. Las autoridades locales, sector privado, las universidades y centros de investigación están interesados en que la capacidad empresarial local incorpore un desarrollo tecnológico aplicado a las potencialidades productivas específicas de la zona. La aplicación de Planes Nacionales de Ciencia y Tecnología cobrarán realidad en la medida que se adapten a las necesidades de cada sistema productivo local. Para los ámbitos territoriales subnacionales de naturaleza provincial o estadual la creación de un entorno tecnológicamente innovador es enormemente relevante para su posicionamiento competitivo. La creación de centros de innovación empresarial; centros de difusión y capacitación tecnológica, concentrados en la economía local; la promoción de inversiones en desarrollo tecnológico; y la vinculación de entidades comprometidas en la innovación son posibles instrumentos a considerar en el desarrollo económico local. La creación de parques tecnológicos o de otras infraestructuras que requieran de inversiones físicas, debe tomarse con más cautela, especialmente si tienen el riesgo de generar plusvalías inmobiliarias y, por lo tanto, de favorecer intereses particulares no siempre conciliables con el desarrollo económico del conjunto de la sociedad.
- iv. La **creación de nuevas empresas**, tanto si son de base tecnológica como si no, es otro de los componentes generalmente incorporados en los programas de desarrollo económico local. Conviene prestar atención a los distintos aspectos que influyen en el emprendedorismo y la generación de nuevas iniciativas en el plano local, y no tratar de aplicar fórmulas preestablecidas para la creación de empresas. Entre los instrumentos más generalizados se encuentran las **incubadoras de empresas**, a pesar de que los resultados obtenidos son mixtos. Existen otros mecanismos de favorecer la generación de nuevos emprendimientos, desde concursos de planes de negocio a sistemas de tutoría de nuevas empresas, que no requieren de una infraestructura física. En cualquier caso la experiencia recomienda separar muy claramente la posible relación inmobiliaria (arrendamiento de locales, con o sin servicios) de cualquier otro tipo de apoyo.
- v. El **financiamiento de proyectos de inversión productiva** es un elemento fundamental del crecimiento económico de cualquier territorio. Si bien el desarrollo de los mercados financieros solo puede afrontarse en el plano nacional, existe un buen número de factores que afectan al plano local. Los mercados financieros no tienen el mismo nivel de desarrollo en las grandes capitales que en otros lugares de cada país. La función de intermediación del ahorro y su transformación en inversión no siempre se realiza de forma equilibrada. Con frecuencia se identifican zonas ahorradoras cuyos recursos son absorbidos por zonas inversoras. La existencia de intermediarios financieros locales eficientes, capaces de canalizar de forma competitiva el ahorro local hacia la inversión local, es la mejor forma de evitar los desequilibrios mencionados. La mejora de la eficiencia de los intermediarios financieros locales y la creación de fondos locales de inversión (en sus distintas formas de capital riesgo, capital semilla y otras), así como la creación de mecanismos informales de inversión en proyectos empresariales (*business angels*), pueden favorecer el aumento de la inversión privada en los sistemas productivos locales. Existen numerosas experiencias internacionales de intermediarios financieros de carácter local (cajas de ahorro en Europa y en Estados Unidos) pero todavía es poco conocido el alcance y las posibilidades de desarrollo de mecanismos de programas de favorecimiento de las inversiones canalizadas a través de mecanismos más informales.
- vi. La **atracción de inversiones directas**, y la retención de las existentes, es otra forma tradicional de impulsar el desarrollo económico local. La creación y publicitación de las ventajas competitivas del territorio en cuestión, la oferta de incentivos a la inversión (que conviene utilizar con cautela), y la calidad de vida ajustada a estándares internacionales pueden ser medios de aumentar la inversión exterior. Algunos gobiernos nacionales (por ejemplo el de Chile, a través de la Corporación de Fomento, Corfo) se encuentran implementando programas de promoción de inversiones en zonas atrasadas del país.

- vii. El **desarrollo del sector servicios**, así como la logística de distribución comercial (en concreto del comercio minorista), los servicios turísticos y la edificabilidad de oficinas son otras de las actividades económicas con fuerte impacto en el desarrollo local. La mejora de la capacidad de los responsables del ordenamiento territorial para entender la dinámica de las empresas de servicios y su papel en la economía local puede ser un importante instrumento operativo.

C. Mejora del entorno de los negocios

Al igual que otros aspectos que afectan al desarrollo empresarial, el entorno de los negocios viene dado en gran medida por las normas, regulaciones e instituciones de carácter nacional. Sin embargo, cada vez más, los gobiernos nacionales tienen responsabilidades en áreas que afectan muy directamente la vida empresarial a través de una reducción de los costos de transacción en que incurren los negocios.

En concreto, la **formación de los recursos humanos** necesarios para el desarrollo competitivo de cualquier entorno geográfico es uno de los pilares del crecimiento a medio y largo plazo. El reto tecnológico y la puesta en marcha de otros muchos programas de dinamización empresarial solo son posibles en presencia de un recurso humano calificado y capaz de hacer frente a las innovaciones del mercado.

De hecho, una de las áreas que con mayor celeridad se transfiere a los gobiernos subnacionales es la de educación. En algunos casos la responsabilidad descentralizada sobre el **sistema educativo** permitirá su mayor adaptación a las necesidades competitivas de su sistema productivo, incluso en las áreas de educación secundaria y, por supuesto, en la de educación universitaria.

Un factor que afecta de forma importante a la actividad empresarial es la disponibilidad de un mercado de trabajo ágil y dinámico, y de unos **sistemas de capacitación laboral** bien ajustados a las necesidades del sector productivo local. Con frecuencia este es un aspecto de alta prioridad para las comunidades empresariales locales, que ven en los entes nacionales de capacitación unos aparatos demasiado burocratizados y desconocedores de las demandas concretas de cada zona productiva. La descentralización de las decisiones sobre los sistemas de capacitación y el diseño de programas a la medida de los retos de cada zona pueden ser contenidos operativos relevantes.

Otro de los elementos clave para la creación de un entorno amigable para los negocios es la **modernización sector público local** en todo lo que tiene relación con el mundo empresarial. Ello afecta a una gama de aspectos bastante amplia: desde la capacitación de agentes de desarrollo local, especializados en la identificación de necesidades, diseño, ejecución y evaluación de programas hasta los procesos de consulta con el sector privado para la elaboración de presupuestos. Particular importancia tendrá la simplificación de trámites administrativos y el avance hacia esquemas de ventanilla única para su resolución. Igualmente importante es la privatización o concesión de servicios municipales para su gestión privada más allá que la de infraestructura básica (mercados, aparcamientos, mataderos, cementerios, recogida e basura, jardinería, mantenimiento de calles y carreteras, etc.). La transparencia de los procedimientos de privatización o concesión administrativa, al igual que de las compras públicas son igualmente clave para que los recursos aplicados repercutan positivamente en el desarrollo económico de la zona. Por último, la transparencia y simplicidad de los esquemas tributarios locales favorecerá la recaudación pública y reducirá las posibilidades de prácticas favoritistas.

D. Financiamiento de proyectos de infraestructura económica para el desarrollo local

Existe todo un tipo de **pequeña infraestructura física local** que tiene un especial impacto en las economías locales, bien porque sea imprescindible para la conexión de la zona con otras redes físicas nacionales o internacionales, bien porque preste servicios directos al sistema productivo local. El primer

caso incluiría, por ejemplo, las conexiones y accesos locales a las redes nacionales de transporte, mientras que el segundo hace más referencia a infraestructuras físicas que prestan servicios directos a una serie de empresas locales (parques empresariales, recintos feriales y/o de congresos, centros de fraccionamiento de carga y de contratación de transporte, depuradoras de residuos industriales específicos ..). El financiamiento de este tipo de infraestructura puede ser privado en su operación corriente que, lógicamente, debe de ser cubierta por las empresas que utilizan los servicios. Sin embargo, ese tipo de infraestructura puede generar rentas indirectas muy superiores a las que son apropiables por el inversor. Por ejemplo, se estima que la actividad de los grandes parques feriales genera rentas en las ciudades donde están ubicados ocho veces superiores a los pagos directos realizados a la institución ferial. En esos casos, en que los pagos directos realizados por las empresas usuarias de los servicios (por ejemplo feriales) no son suficientes para amortizar la inversión, que sin embargo puede ser de gran rentabilidad para la economía local, conviene buscar fórmulas en que se separe el financiamiento de la inversión y el de la administración corriente del servicio.

El Banco Interamericano de Desarrollo podría eventualmente apoyar el financiamiento de este tipo de infraestructuras a través de fondos de aplicación subnacional, sujetos a la concertación público-privada, que deberá estar cuidadosamente equilibrada. La naturaleza diferente de cada tipo de proyecto debe llevar al análisis de cada caso. Así como los fondos nacionales de desarrollo local se han traspasado a las municipalidades para la ejecución de proyectos específicos, una parte de esos proyectos debieran de contar con algún cofinanciamiento de tipo privado. De esa forma los gobiernos subnacionales pueden jugar un papel de ordenación del territorio y de regulador urbanístico, pero también pueden acometer iniciativas emprendedoras en el territorio asociándose al sector privado. La elegibilidad para el financiamiento de ese tipo de proyectos estaría en función de distintas categorías de retornos esperados y de la medición de las externalidades que creen.

E. Financiamiento de iniciativas locales de empleo. Fondos de competitividad territorial.

La creación de empleo local es uno de los objetivos más frecuentes de las autoridades y sector privado locales. Entre las experiencias internacionales cabe destacar el *Local Employment and Entrepreneurship Development Programme (LEED)* de la OCDE, como un ejemplo de interés.

Por otra parte, la forma más eficiente de combatir el desempleo es mediante las inversiones productivas que generan puestos de trabajo perdurables y sostenibles. En ese sentido la experiencia acumulada a través de los Fondos de Inversión Social (FIS), que hasta ahora han concentrado sus esfuerzos en combatir la pobreza pero han estado insuficientemente vinculados al sector productivo, podría aplicarse a fondos de inversión en micro, pequeña y mediana empresa, fijándose unos nuevos criterios de elegibilidad de proyectos, nuevo enfoque institucional y operativo, y nuevas reglas para la recuperación de las inversiones.

Otra posible aproximación al tema podría pasar por el aumento de transparencia en el mercado de trabajo y el fomento, desde los gobiernos locales, de iniciativas que favorezcan la contratación. El ejemplo de la organización del mercado de oficios en municipalidad de Rio es relevante.

Como conclusión de toda esta sección puede decirse que para la puesta en operación de instrumentos para el desarrollo económico local el factor clave es el desarrollo de los mercados de factores en el territorio. Así, el logro de un mercado de trabajo, mercado financiero, mercado de suelo, y mercado de servicios empresariales eficientes y competitivos ayudan a superar los retos de la globalización de la economía desde el territorio. La confianza entre los actores, el capital social y humano serán componentes imprescindibles.

VI. CÓMO AVANZAR EN LA DEFINICIÓN DE LINEAMIENTOS OPERATIVOS

Para poder responder a la demanda por los países de operaciones y lineamientos en el terreno del desarrollo económico local el Banco está avanzando en:

- a) la preparación de operaciones piloto que permita experimentar diferentes programas en diferentes contextos territoriales;
- b) el aprendizaje de las experiencias propias y de las buenas prácticas internacionales y la creación de capacidades técnicas especializadas en programas de competitividad territorial;

La puesta en marcha de **operaciones piloto** consistiría en cubrir una serie de casos diferentes, cuya experiencia pudieran de alguna manera extrapolarse a otras situaciones similares, de la misma o de otras regiones operativas del Banco. En principio podría ser suficiente con cubrir en una primera fase cuatro o cinco casos diferentes para poder sacar conclusiones. Entre esos casos debería de incluirse:

- i. un área de naturaleza provincial/departamental/estadual con responsabilidades, transferidas o asumidas, para el desarrollo económico;
- ii. Un área metropolitana de nivel de industrialización relativamente avanzado
- iii. una (o varias) ciudades de tipo intermedio con influencia en su entorno inmediato;
- iv. un conjunto de poblaciones de carácter rural que tengan una problemática común
- v. una zona con claro impacto del proceso de integración regional

En cada uno de los tipos de territorio se combinarían diferentes contenidos, de acuerdo con el tipo de problemas que enfrentan para su competitividad internacional y con el nivel de desarrollo institucional de que se parta.

El estudio y análisis de las **experiencias latinoamericanas e internacionales**, puede ayudar en el diseño de las operaciones piloto, y particularmente de los mecanismos y técnicas de evaluación de impacto de las operaciones. Igualmente debe darse seguimiento a las operaciones de préstamo y cooperaciones técnicas del Banco en ejecución y extraer lecciones de esas experiencias avanzadas.

Con todo ello se puede llegar a definir una tipología de operaciones y/o componentes de operaciones que, cubriendo un espectro razonable de tipos de territorios y de tipos de contenidos, constituyan unos **lineamientos operativos** útiles para la generalización de este tipo de operaciones y componentes en el Banco, al tiempo que sean útiles a los países para su propia utilización en el diseño de sus políticas de descentralización y de competitividad.

Todo parece indicar que el actual nivel de descentralización responde a una fase todavía muy incipiente de proceso de largo plazo. Por ello estamos a tiempo para ir poniendo los cimientos y creando capacidades de una institucionalidad que tendrá que dar soporte a una tendencia de largo alcance como es la de procurar el desarrollo económico en ámbitos territoriales subnacionales. El reto está en hacerlo a tiempo y con la calidad adecuada.