

## **LECCIONES APRENDIDAS DE LOS CASOS LATINOAMERICANOS**

Juan Luis Lloréns-Urrutia

### **1. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DESARROLLADO**

Las experiencias de desarrollo económico local en América Latina son relativamente recientes y se encuentran aún en fase de expansión. Aunque no puede decirse que exista un consenso general sobre cómo debe articularse un proceso *ideal* se ha llevado a cabo un trabajo de análisis de **seis casos** que se ajustan al modelo de estrategia propuesto. Aunque no todos pueden considerarse casos de éxito, sí son *ejemplares* porque permiten extraer conclusiones útiles para el diseño de programas de mejora de la competitividad territorial y de desarrollo empresarial en América Latina. Para su selección se ha tenido en cuenta la opinión de expertos en los respectivos países, dentro y fuera de los servicios del Banco.

Dado que el número de casos es pequeño, se ha echado mano de otras diez experiencias conocidas documentalmente (*reseñas*) o por experiencia directa de los consultores responsables del proyecto.

### **2. DELIMITACIÓN PREVIA DEL CAMPO DE JUEGO**

Los casos seleccionados debían contar con al menos los siguientes elementos:

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

Esto deja fuera otros casos de desarrollo económico local articulados, por ejemplo, en torno a clusters de empresas sectorialmente especializadas debido a que, si bien el territorio está obviamente presente, no es una variable que se haya tenido en cuenta en el planteamiento del proceso. Se han ignorado igualmente procesos de desarrollo local con un componente fundamentalmente social o asistencial. Con más razón, también se dejan fuera programas o actuaciones de impulsión de Pymes donde priman las consideraciones sectoriales o empresariales, pero sin que exista una perspectiva territorial.

Son casos bastante diversos en su origen, complejidad social, grado de desarrollo económico, estando ubicados en países de diferentes niveles de renta y grado de descentralización formal.

### **3. LAS CUESTIONES RELEVANTES**

Con el fin de simplificar la exposición los comentarios se centran sobre un **decálogo** de cuestiones o aspectos relevantes que se pueden agruparse en dos apartados:

- A. Referentes al **proceso** de formulación y despliegue de la experiencia
- B. Referentes al contenido o materia de las actuaciones cubiertas por la experiencia:

En relación con el proceso son relevantes los puntos siguientes:

- a) Cuál es la **dimensión** o ámbito de referencia **territorial** que le da sentido.

No existe una dimensión *óptima* que avale el éxito del proceso. Tampoco hay una dimensión mínima aunque ésta condiciona el espectro de posibilidades que puede

manejar eficientemente la colectividad local: las experiencias cubren todos los ámbitos de dimensión posibles:

- ✍ Provincias o estados (subnacionales).
- ✍ Ciudades metropolitanas
- ✍ Municipios de Áreas metropolitanas:
- ✍ Municipios grandes no metropolitanos
- ✍ Municipios medios
- ✍ Municipios rurales y pequeños

- b) Más relevante que el tamaño resulta **cómo se delimita el territorio**. En la mayoría de casos el ámbito coincide con el de competencias de la Administración que impulsa el proceso. Es lo que sucede en cuatro de los seis casos estudiados y siete de las diez reseñas. El proceso tiende a *identificarse* con la Administración o gobierno que lo promueve.

Sin embargo, hay un segundo grupo de casos en los que el ámbito viene definido por la naturaleza del **problema o reto** a que se quiere hacer frente: el programa tiende a tener su *propia personalidad*, independiente de la Administración que lo promueve y son, por ello, más interesantes. Sus dificultades de arranque son, por lo mismo mayores, ya que no se parte de una Administración única, competente para el territorio; y por el mismo motivo su ejecución y su sostenibilidad requieren un desarrollo institucional más elaborado. Dos casos (la Corporación Gran ABC de Sao Paulo y los Programas de Desarrollo Integral (PDI) del Nordeste del Brasil) y tres reseñas responden a este modelo. El de Nueva Vizcaya se acerca al perfil de los PDI del Nordeste, con la peculiaridad añadida de que la iniciativa corresponde, tanto en su definición como en su gestión, al sector **privado**. El carácter privado de la iniciativa en Nueva Vizcaya facilita incluso que el ámbito de actuación se extienda a municipios situados en dos Estados diferentes, lo que desde la iniciativa pública hubiera sin duda resultado sumamente complicado.

- c) Quién debe o puede **promover** o impulsar una experiencia de este tipo **Liderazgo** del proceso desde su lanzamiento hasta su ejecución o implementación.

Poco importa quien tome la iniciativa si el proceso incorpora –lo antes posible- a todos los actores del desarrollo local.

Casi siempre la iniciativa formal corresponde al gobierno local (aunque pueda estar animado por la acción de grupos de iniciativa privada o ciudadana), con unas pocas excepciones. Los agentes privados se suman al proceso de trabajo a instancias de la Administración o se manifiesta independientemente aportando inputs al proceso de reflexión estratégica (v.g., mediante actuaciones de Fundaciones cívicas estables o *ad hoc*, como en el ejemplo de Jalisco).

De los seis casos estudiados sólo uno responde a la iniciativa de sectores privados (Antioquia, donde la Fundación Pro-Antioquia tiene una fuerte capacidad de movilización de la opinión pública). Sin embargo, tal ejercicio resulta un importante pero relativamente estéril ejercicio de reflexión estratégica sin repercusiones prácticas (al menos, hasta años después). Resulta, por tanto, importante que las entidades públicas se incorporen al proceso cuanto antes.

Hay otros ejemplos, sin embargo, en los que la iniciativa privada juega un papel crucial, tanto en la iniciativa como en la ejecución del proceso, por ejemplo, en Nueva

Vizcaya y Rafaela. La presencia de los ayuntamientos implicados se produzca *a posteriori* en Nueva Vizcaya, pero el instrumento de gestión se incardina en la Universidad, con una estrecha colaboración del sector empresarial privado<sup>1</sup>. En Rafaela, donde se ha alcanzado a lo largo de los años un rico y complejo desarrollo institucional, la municipalidad participa en los distintos órganos creados y la separación público-privada se desvanece, contando con el respaldo expreso del Gobierno del Estado.

Otro caso en que la iniciativa no proviene de los gobiernos locales, aunque sí del sector público, es el de los Polos de Desarrollo Integrado del Nordeste brasileño, donde el liderazgo corresponde a una entidad financiera en su papel de agencia de desarrollo: el Banco del Nordeste. Como en Nueva Vizcaya, tiene la *virtud* de despertar inicialmente el recelo de las municipalidades por crear una especie de *poder paralelo* (movilización social, comités de desarrollo local), pero consigue incorporarlos al proceso reteniendo el liderazgo.

A la inversa, la continuidad del ejercicio más allá del esfuerzo inicial de sus promotores concretos requiere que exista una fuerte participación social y política que trascienda de los sellos partidistas y de las contiendas electorales. Los cambios en los equipos gobernantes han debilitado las iniciativas excesivamente politizadas en Córdoba (Argentina) o creado incertidumbres inconvenientes en otros (Jalisco). Esta preocupación se refleja expresamente en la iniciativa planteada por el Valle de Sula (Honduras).

- d)Cuál es la **motivación** o la causa (el *reto*) al que responde la actuación de desarrollo económico local.

La inadecuación de los gobiernos centrales para dar respuestas a las necesidades derivadas de crisis estructurales o de niveles inadecuados de bienestar de la población ha hecho que los gobiernos subnacionales (GSN) se vean impelidos de forma creciente a asumir responsabilidades en la promoción económica de sus territorios, propiciando un proceso de descentralización de poderes con relación a la Administración Central. Esta demanda se basa en la convicción de que una redistribución de recursos a favor de los gobiernos locales redundará en una mayor eficiencia en los procesos de asignación de recursos, contribuyendo a una mayor equidad interna de los países. Esta convicción se refuerza por el convencimiento de que existen posibilidades de desarrollo no aprovechadas en los territorios subnacionales y que las políticas nacionales de ajuste estructural y de competitividad no pueden *liberar* por las restricciones y las carencias locales que encarecen o imposibilitan su aprovechamiento.

Por tanto, la pregunta de cuál sea la motivación que ha llevado a poner en marcha un proceso de desarrollo local sólo tiene sentido en referencia a *la primera vez* que una colectividad o gobierno local se implica en este tipo de actuaciones, ya que posteriormente, si los resultados satisfacen las expectativas creadas, se incorporarán al *modus operandi* habitual de la organización.

---

<sup>1</sup> Resulta factible porque el ámbito del proceso se circunscribe a actuaciones sobre el sector productivo.

Los casos examinados muestran motivaciones diferentes porque responden a procesos de distinto grado de madurez:

- ? En unos casos es una respuesta a **crisis sobrevenidas** en municipios o regiones *relativamente* desarrolladas con relación al resto del país y que reclaman la gestión del desarrollo para encontrar sus propias soluciones que la política nacional parece no estar encarando. En este grupo encajan los procesos de Antioquia (declive industrial), Córdoba y Gran ABC (crisis del sector automotriz), y en menor medida Jalisco (desempleo y concentración de la actividad económica en el entorno metropolitano de Guadalajara). También Nueva Vizcaya, Rancagua, Valle de Sula, Buenos Aires y (en parte) Ceará responden a este tipo de planteamientos.
- ? En otras ocasiones surge como respuesta a una situación de **necesidad extrema**, de lucha contra el subdesarrollo y la emigración, como en los casos de Cajamarca y los Polos de Desarrollo Integral (PDI) del Nordeste brasileño, así como en Buena Vista, Villa El Salvador y Sierra Cuchumatanes,
- ? Finalmente están los casos en los que el proceso no es tanto una respuesta puntual a una situación de crisis sino una forma de **gestionar el desarrollo** de una forma participativa y **estratégica** (con visión anticipativa o a largo plazo). Tanto Porto Alegre como, sobre todo, Rafaela serían ejemplos adscribibles al tercer grupo. El caso de Jalisco puede incluirse también en este grupo, ya que se caracteriza sobre todo por el cambio en la *forma* de diseñar e implementar los planes de desarrollo *tradicionales* de la administración mexicana.

No procede hacer una *jerarquía* de motivaciones susceptibles de explicar mejor o peor el eventual éxito del proceso. Obviamente, la respuesta suele ser mayor y se concita un grado de participación más entusiasta si el punto de partida (la percepción del problema o motivo) es más alarmante. A la inversa, en el tercer grupo se ha logrado un mayor desarrollo institucional, con lo que los mecanismos de participación están ya desarrollados y sirven para vehicular la participación de forma natural y con menos esfuerzo.

Pero tanto en un caso como en otro, la seriedad de la implicación dependerá de que se reconozca la bondad del método sobre formas alternativas de gestión. La expectativa es que a medio plazo estos procesos dejen de tener carácter puntual y se conviertan en procesos continuados de gestión pública (como de hecho tienden a serlo también en el ámbito de la gestión privada).

- e)Cuál es el grado de **formalización** que requiere el proceso: formulación del plan estratégico local.

Cuando el proceso de desarrollo local se convoca expresamente como tal, por un acto específico que responde a la iniciativa del líder local, es habitual que las primeras actuaciones lleven a la formulación de un diagnóstico de los problemas y una estrategia de actuación que cuaja en un documento (un **Plan Estratégico**) en el que se identifica (i) la voluntad de llegar a un determinado escenario futuro y sus características; (ii) las oportunidades y amenazas que se ciernen sobre la comunidad territorial; (iii) los puntos fuertes y débiles de dicha comunidad en materia de infraestructuras, equipamiento, formación, capacitación; y (iv) las estrategias para obviar las amenazas y conseguir que las oportunidades cristalicen.

Desde luego, no siempre se empieza por aquí: *Existe un plan* inicial en Córdoba, en el Nordeste (en los PDI, por definición), en Antioquia y en Cajamarca, pero no en Jalisco (salvo el *habitual* programa de desarrollo), mientras que en el Gran ABC el plan estratégico no se formula hasta 1998, cuando el proceso se inició en 1990. Otro tanto sucede con los casos reseñados. Se trata normalmente de situaciones que responden a los dos primeros tipos de motivaciones, como se ha indicado más arriba (crisis sobrevenida o un grave problema estructural).

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

La elaboración periódica de una visión estratégica responde a una necesidad: en Jalisco la *visión* del gobierno del Estado se plasma en sus documentos ordinarios de planificación (1995). Sin embargo, sendos grupos de instituciones ciudadanas promovieron en 2000 la aparición de sus visiones estratégicas, lo que podría indicar que las entidades privadas echaban en falta una mayor explicitación (o una mayor participación en la formulación) de la visión estratégica del Estado.

- f) Aspectos de **desarrollo institucional**: utilizando los procesos e instituciones existentes o creando procesos e instituciones nuevos

Uno de los resultados visibles más comunes es la creación de una institucionalidad nueva para servir a los objetivos marcados por el Plan. La concertación social se traduce con frecuencia en organismos o lugares de encuentro para la coordinación entre administraciones y la concertación público-privada y eventualmente se propone la creación de una *Agencia de Desarrollo*, cuyo cometido se centra en la prestación de servicios a empresas en unos casos, en otros se amplía para cubrir el espectro de actuaciones previstas para el desarrollo del territorio.

Se da en los casos de Antioquia, Córdoba, Gran ABC y con un carácter mucho más *virtual* en Cajamarca<sup>2</sup>. En el Nordeste el propio Banco del Nordeste desempeña el papel de Agencia de Desarrollo<sup>3</sup> y en Jalisco se desarrolla toda una gama de entidades de apoyo empresarial (internacionalización, innovación, diseño, etc.) pero no una Agencia como tal. Entre los casos reseñados hay una serie de centros de apoyo empresarial relevantes, como el IDEB (Buenos Aires), el Centro de Desarrollo e Innovación empresarial (CEDYT) en Nueva Vizcaya o el Centro de Desarrollo Empresarial de Rafaela. La precariedad de medios hace que en otros casos se utilicen las instituciones preexistentes.

El desarrollo de una institucionalidad *ad hoc* lleva a la cuestión de la sostenibilidad financiera de las instituciones creadas.

---

<sup>2</sup> Centro de Competitividad de la Cámara.

<sup>3</sup> Hay especial empeño en no crear entidades nuevas.

- g) **Articulación** y formalización **de la participación** social en las distintas partes del proceso, desde la identificación de prioridades hasta la ejecución, control y seguimiento.

Los casos avalan el importante lugar que ocupa la concertación social en estos procesos, implicando tanto al sector privado como a la Administración Pública. Puede decirse que en más de un caso el principal logro del proceso ha sido precisamente el desarrollo de las prácticas y *hábitos* de concertación social que constituyen un auténtico **capital social**. La participación puede ser más o menos profunda:

- ? Dando participación solamente a los agentes *directamente* ligados con los procesos económicos (producción, capacitación, financiación, etc.) a través de sus órganos formales de representación. Jalisco, Antioquia, Córdoba se decantan por participaciones más restringidas.
- ? Abriendo la participación a los grupos sociales en sentido amplio, v.g., ONGs, y asociaciones de grupos vecinales y populares: Cajamarca, Gran ABC y el Nordeste

Las diferencias se explican unas veces por la mayor amplitud de los objetivos (caso de Cajamarca, donde la pacificación social y la democratización de la administración local entra dentro de los objetivos prioritarios), lo cual es función de los problemas identificados como punto de partida; otras, por el posicionamiento ideológico de los promotores, favorable a esquemas amplios de participación social (Gran ABC) o porque el propio proceso de dinamización es un valor deseable por sí mismo, ya que uno de los objetivos buscados es generar un cambio de actitud de los colectivos sociales ante los problemas de desarrollo (Nordeste). En estos casos se añade un componente de formación antes y durante el proceso, dirigida tanto a personal adscrito a las instituciones como a los colectivos sociales, para que las personas puedan asumir los nuevos papeles sociales y que su participación resulte fructífera.

Es interesante comprobar que la concertación social es incluso mayor allí donde los medios económicos y la capacidad de gestión de las instituciones locales son más escasos<sup>4</sup> (Cajamarca, Nordeste), donde lo que se espera del proceso es un cambio en los mecanismos de asignación de recursos, por un lado, y un refuerzo de la capacidad local para captar recursos procedentes de la Administración Central, organismos multilaterales de desarrollo, etc..

Se detecta así:

- ✍ Un uso más eficiente de recursos escasos en la realización de obras y servicios (experiencia de Cajamarca).
- ✍ Una mejor identificación de proyectos y prioridades, aunque sean gestionados por las instituciones originalmente competentes (experiencia del Nordeste).

---

<sup>4</sup> En casi ninguno de los casos estudiados el proceso de desarrollo local ha ido acompañado *per se* de nuevos ingresos o recursos específicos. La excepción viene dada por Jalisco por el proceso de descentralización fiscal seguido (de la Federación a los Estados y municipios, y desde aquéllos a éstos).

- ✍ Una mayor capacidad para captar recursos nacionales e internacionales (experiencia de Nueva Vizcaya).
- ✍ Por el contrario, la falta de incorporación de agentes importantes pero no afines pone en peligro la sostenibilidad y/o la eficiencia del proceso: en la primera etapa de Cajamarca por la alienación de las autoridades regionales o centrales; el sesgo partidista en la municipalidad de Córdoba; limitada adicionalidad conseguida por el IDEB en la provincia de Buenos Aires.

Otro aspecto que se ha puesto de manifiesto es el papel que pueden desempeñar las **grandes empresas y los sindicatos**. En el caso del Gran ABC son especialmente activos en la búsqueda de soluciones. Pero también en Jalisco, donde las grandes empresas del Estado participan en los diversos comités y organismos de promoción económica existentes y las centrales sindicales colaboran en los procesos de reajuste; o en Cajamarca, donde la principal fuente de crecimiento del empleo proviene de una empresa minera multinacional. Las grandes empresas pueden jugar un papel crucial en la formación y cualificación de cadenas productivas dentro del municipio o región, actuando de forma concertada sobre la capacitación de la mano de obra, los centros de formación, planes concertados de calidad, desarrollo de proveedores e infraestructuras locales, etc..

Este dato ilustra *a sensu contrario* que no cabe reducir el ámbito de gestión del desarrollo local al entorno de las PYMES.

- h) El **objetivo** último de los planes estratégicos, cuando están formulados como tales, se expresa habitualmente en una formulación sencilla, como es la creación de empleo, renta y riqueza, la mejora de la calidad de vida de la población o la reducción o eliminación de las desigualdades sociales y las causas de marginación o exclusión social. Aunque tal definición de objetivos, por genérica, podría ser válida para todos los casos estudiados (y muchos más), la concreción de los objetivos específicos y, sobre todo, de las estrategias para conseguirlos establece diferencias apreciables. En todo caso, el diagnóstico inicial habrá identificado los problemas principales, que serán diferentes en su intensidad y en su punto de partida. Por ello, las actuaciones previstas en los planes podrán diferir considerablemente de unos a otros, v.g., la resolución del problema de la violencia tendrá un protagonismo relevante en unos casos y nada en otros.

Una constante en los planes considerados es la referencia a la necesidad de insertar las economías locales en los mercados nacionales e internacionales potenciando su competitividad. La estrategia de desarrollo subnacional no es, pues, una respuesta proteccionista frente a la política nacional de competitividad y desarrollo económico sino su dimensión territorial: No es una estrategia complementaria, sino la forma de **desplegar** los objetivos de competitividad a través de los distintos niveles de gobierno y del territorio.

En principio, los planes estratégicos para el desarrollo local están orientados a la acción, por lo que no pueden limitarse a ser un mero ejercicio de visión y formulación estratégica (sin vinculación operativa). Cuando la falta de recursos o la deficiente concertación con otras administraciones limita las posibilidades de ejecución existen altas posibilidades de generar frustración social, en particular cuando su elaboración ha generado una participación intensa (v.g., en Cajamarca).

- i) **Alcance:** Qué tipo de **actividades** se incluyen para alcanzar el objetivo de promoción del desarrollo **económico local**.

El alcance o contenido de las actuaciones depende de la capacidad financiera o presupuestaria de las administraciones locales, que en la muestra analizada es muy diversa. Con frecuencia, cuanto menor sea el ámbito de competencia menor será la capacidad financiera de las instituciones implicadas.

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

1. Provisión o mejora de **servicios básicos** que benefician a la población en general. Aún siendo necesarias para mejorar las condiciones de vida de la población, no están directamente ligadas a las condiciones operativas del tejido productivo local.
2. Actuaciones tendentes a **corregir** o compensar las carencias y **desventajas competitivas** de las empresas del territorio, desarrollando la oferta de infraestructuras y servicios anejos. Su objetivo inmediato es eliminar los costes adicionales que merman la competitividad de las empresas instaladas en el territorio y que desincentivan la atracción de empresas foráneas para instalarse en él.
3. Actuaciones tendentes a **desatar las potencialidades** del territorio, construyendo ventajas competitivas sobre las que desarrollar nuevas oportunidades de negocio.

Un programa de desarrollo **económico** local no puede limitarse a contener actuaciones del primer tipo. Por eso las experiencias estudiadas incluyen en todos los casos en actividades de tipo 2 y 3.

No hay razones a priori para diseñar un listado de actuaciones incluibles y excluibles, correspondiendo al diagnóstico la identificación de los problemas existentes y, por tanto, la búsqueda de soluciones: Para el Plan Marco Regional de Cajamarca se constituyeron 18 mesas temáticas con temas que incluyen Administración de Justicia, Identidad cultural, Biodiversidad o Familia y política de género. Otros planes se han enfocado más estrictamente a los potenciales de desarrollo económico y la competitividad empresarial (Nueva Vizcaya). Los procedimientos participativos abiertos tienden a extender el campo temático, favoreciendo los temas sociales.

A menor grado de desarrollo las actuaciones dan más importancia a los servicios básicos que afectan directamente a la calidad de vida de los administrados, v.g., Cajamarca. Cuanto más rico sea el nivel de desarrollo alcanzado, los objetivos tenderán a construir estrategias de desarrollo sobre la base de las ventajas competitivas identificadas (Jalisco). Por otro lado, según que el ámbito de actuación sea rural, municipal, metropolitano, regional o estatal la panoplia de actuaciones se extiende.

- ☞ Los programas de desarrollo rural inciden sobre todo en capacitación, accesibilidad y servicios básicos, pero también en instalaciones para la comercialización, agrupaciones de productores e implantación de nuevos cultivos.
- ☞ Los programas de desarrollo económico municipal, dependiendo de su tamaño inciden además en eficiencia institucional, mejora de la gestión de servicios y procedimientos municipales, servicios de información, marketing e imagen



municipal, infraestructuras de comunicación, gestión medioambiental, infraestructura de servicios, equipamientos colectivos, centros de formación, agencias locales de desarrollo, etc.

- ✍ Los programas de desarrollo regional o provincial no prestan tanta atención a los servicios básicos (que serán de competencia municipal) y ponen más énfasis en programas de mejora de la competitividad, internacionalización, redes de cooperación empresarial, infraestructuras empresariales, centros tecnológicos y de investigación, desarrollo de instrumentos de financiación empresarial, etc.

j) **Financiación** tanto del proceso como de las actuaciones.

La capacidad financiera de la mayor parte de administraciones locales en América Latina es muy limitada como consecuencia de la estrecha base fiscal, la ineficiencia de los sistemas recaudatorios y la desfasada normativa fiscal. En consecuencia, el porcentaje de ingresos *propios* es reducido, proviniendo éstos en su mayor parte de transferencias de la Administración Central que a menudo condicionan el destino posible de los fondos para finalidades específicas. Así, no resulta posible destinarlos a actividades que se han denominado del tipo 3.

La situación está experimentando cambios positivos en algunos países donde el proceso de descentralización fiscal a favor de los ayuntamientos está más avanzado. México es el caso más evidente, como muestra el caso de Jalisco. Los Estados y municipios han visto aumentar considerablemente sus ingresos transferidos y la libertad de su uso. Por otro lado se han establecido prácticas de información y gestión financiera que les permite acceder a la oportuna certificación de las agencias internacionales de *rating*<sup>5</sup>. Pero estos casos reflejan más bien la excepción que la pauta general.

Como conclusiones generales cabe decir que:

1. La escasa capacidad financiera de las municipalidades y otros GSN limita su capacidad para endeudarse a largo plazo para financiar inversiones, limitando por tanto su capacidad para asumir la promoción de inversiones de carácter económico y/o productivo, con la salvedad de las entidades más grandes y mejor gestionadas.
2. Hay una necesidad manifiesta de mejorar la capacidad fiscal de los ayuntamientos y otros GSN, renovar sus normativas fiscales, sus sistemas de gestión y las modalidades de prestación de servicios. A nivel de la Administración Central es preciso establecer claras directrices de descentralización que establezcan una clara distribución de competencias y sobre ellas construir un sistema de atribución de ingresos fiscales que reduzca al mínimo las transferencias condicionadas.
3. Es deseable que los sistemas de ingresos locales cuenten con mecanismos *de retorno*, de modo que la recaudación sea sensible a la actividad de fomento del desarrollo local. De este modo sería más fácil argumentar numéricamente sobre la rentabilidad social de los fondos dedicados a tales actividades.

---

<sup>5</sup> El programa FORTEM del BID apunta en esta dirección con notable éxito.

4. La experiencia muestra, sin embargo, que este proceso no debe ser necesariamente previo a su participación en programas con un componente de desarrollo económico local, porque el desarrollo económico local es seguramente la mejor forma de contribuir a su saneamiento económico.

#### 4. QUÉ PODEMOS RESALTAR DE LA EXPERIENCIA DE LOS CASOS:

- ? La importancia de **definir (identificar) la vocación económica** del territorio como base de las actuaciones estructurantes de desarrollo local. Este papel es asumido en estudios realizados por técnicos contratados al efecto (Cajamarca) o realizados por las instituciones participantes (Cámaras empresariales, Agencias gubernamentales) o las Agencias de Desarrollo, cuando existen (Nordeste). Las opciones para revitalizar las industrias tradicionales (Jalisco, Cajamarca), valorizar los recursos locales desaprovechados (Nordeste), modernizar las industrias existentes (Antioquia), incentivar nuevas iniciativas empresariales locales (Córdoba) o crear plataformas de atracción de empresas externas (Córdoba, Rancagua, Jalisco). La vocación del territorio marca las pautas para las actuaciones en materia de infraestructuras, capacitación y desarrollo institucional. Las agencias de desarrollo juegan un papel decisivo en la promoción del desarrollo local: Caso **Nordeste** Brasil, CDE en Rafaela y otros lugares.
- ? La importancia de desarrollar el **capital social** para la cooperación entre los diferentes actores locales y la sustentabilidad del proceso de desarrollo local. El Pacto de Cooperación de Ceará, creado en 1991, como un foro permanente surgido de la experiencia de movilización y participación política de la nueva generación de empresarios cearenses, acabó ampliándose a los restantes sectores de la sociedad civil, constituyendo una red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo de Ceará en las esferas económica, social, política, cultural y ambiental. Esa misma concertación entre entidades diversas (entidades financieras locales, grandes empresas y ONGs) ha resultado positiva en Cajamarca para alumbrar soluciones eficientes para problemas de los microemprendedores (creación de fondos de avales y Fondo Descentralizado), así como para generar una dinámica de generación de soluciones concretas en instituciones en principio alejadas de los problemas de las pymes como la Universidad local.
- ? El gran valor del **liderazgo** para generar una dinámica social de movilización de recursos, ejercido por las instituciones incluso *sin recursos económicos*, como fue el caso de la municipalidad de Cajamarca a pesar de su debilidad institucional. Esto pone de relieve que el fortalecimiento fiscal de las municipalidades no es necesariamente una condición previa para la implicación municipal en el desarrollo local y con frecuencia sucede lo contrario: la implicación en el proceso de desarrollo económico induce a modernizar los servicios municipales. Ese liderazgo es también ejercicio por instituciones del sector privado (casos de Antioquia, Nueva Vizcaya).
- ? La necesidad de promover una **oferta de servicios productivos** a medida de las necesidades del tejido empresarial local. La orientación social no está reñida con la promoción del empleo e ingresos para la comunidad local. Para combatir la pobreza, la municipalidad distrital de Villa El Salvador no se limitó a las políticas sociales sino que centró su estrategia de competitividad en el impulso del Parque Industrial para el apoyo de la pequeña empresa, facilitando el equipamiento de servicios empresariales comunes, infraestructura adecuada y control de la contaminación ambiental. A niveles más altos de desarrollo local los servicios e infraestructuras cubiertos son lógicamente más altos

(Córdoba, Porto Alegre, Rafaela,). En Porto Alegre la cooperación público-privada entre el gobierno municipal, las empresas, los sindicatos y el conjunto de la sociedad civil ha dado lugar a actuaciones tales como el "Trade Point Porto Alegre", que facilita a las pequeñas empresas locales el contacto con los mercados internacionales; la Institución Comunitaria de Crédito Portosol, destinada a asegurar a las microempresas y pequeñas empresas locales el acceso al crédito; la Incubadora Empresarial Tecnológica, que presta apoyo en los primeros pasos de la creación de empresas que incorporan nuevas tecnologías; y el Parque Industrial de Restinga, en el que la Municipalidad oferta infraestructura para el funcionamiento de empresas que incorporan el respeto al medio ambiente. Estas actuaciones, así como las de Jalisco, resaltan también la importancia de la **aproximación integral a las necesidades de la empresa**, al desarrollar una gama de apoyos que cubre todas las facetas de la actividad empresarial, tanto financieras y como no financieras, incluida la desregulación y simplificación de trámites administrativos para reducir los costes de creación y gestión de empresas (perceptible en Jalisco, pero también, en un ámbito más limitado, en actuaciones municipales).

Este desarrollo de servicios se presta con la creación de nuevas instituciones (Centros de Desarrollo Empresarial en Rafaela, Medellín, Córdoba) pero también activando las **posibilidades latentes** en instituciones que se mantenían relativamente alejadas del mundo empresarial, como Universidades (Nueva Vizcaya, Cajamarca, Jalisco) e, incluso, Cámaras de Comercio.

- ? La gran relevancia de los programas de **capacitación** de la población laboral y de los directivos empresariales. Este componente adquiere un papel estelar en programas del Nordeste de Brasil, donde el Banco vincula su función financiera de prestador de recursos con la capacitación de los prestatarios como garantía de buen término de la operación (y, por tanto, de la recuperación de los créditos). El Proyecto Cuchumatanes como proyecto de Desarrollo Rural integral exitoso ha combinado igualmente capacitación técnica y acceso al microcrédito. Las inversiones productivas tienen limitada eficacia cuando no van acompañadas de capacitación.
- ? Los casos ponen también de relieve la mejora que se consigue en el aprovechamiento de los **programas nacionales** existentes de capacitación, apoyo a las empresas, financiación, etc. cuando los agentes locales se convierten en vehículos **para acceder** a ellos, v.g., experiencia de Nueva Vizcaya en relación con el programa nacional de competitividad mexicano (CIMO). Este papel es aún más necesario cuando la región está *alejada* del centro. En el caso de Cajamarca son las instituciones locales las que han asumido el protagonismo necesario, incluso cuando los programas tienen su origen en la Administración central (v.g., programa 4R)<sup>6</sup>.

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

- ? Es necesario **fortalecer** la organización **municipal** para orientarla al desarrollo económico local. Además de la falta de recursos los problemas están en la propia debilidad de la organización municipal, donde se requiere capacitación técnica para

---

<sup>6</sup> En contraste con la actuación deficiente de programas como FONCODES, con una incidencia local pequeña y en ocasiones seriamente criticada, o incluso inexistente, como en el programa multisectorial de crédito del BID, cuya incidencia en la región es mínima.

gestionar procesos estratégicos de desarrollo y un cambio en el modelo de gestión municipal, que debe orientarse a la búsqueda de resultados, prioridades y estrategias.

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