

Desarrollo local en América Latina: Oportunidades y desafíos para el trabajo decente

Documento de trabajo N° 63

Francisco Alburquerque

**Departamento de Integración de Políticas
Grupo de Políticas Nacionales
Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra**

Noviembre de 2007

Los documentos de trabajo son documentos de carácter preliminar destinados al debate y a la formulación de comentarios

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2007

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-318058-9
92-2-318059-7 (web pdf)

Primera edición 2007

Fotografías de portada:

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org
Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Desarrollo local en América Latina: Oportunidades y desafíos para el trabajo decente

<i>Índice</i>	<i>Página</i>
Resumen	iii
1. Introducción	1
2. Globalización y reestructuración socio-económica: oportunidades y desafíos.....	2
3. Innovación, desarrollo y territorio	6
4. La importancia de las Microempresas y Pymes en América Latina	7
5. Desarrollo económico local y competitividad sistémica territorial.....	9
6. El concepto de mercado de trabajo local y la interacción con la estrategia de desarrollo territorial	13
7. La nueva agenda de la Gestión Pública Local	15
8. Enseñanzas de las iniciativas de desarrollo local en América Latina.....	18
Bibliografía.....	27
Anexo: Resumen de las iniciativas de desarrollo económico local más relevantes en América Latina.....	28
Bibliografía del Anexo.....	61

Preface

Tanto en el Programa Piloto sobre el Trabajo decente en Ghana, como en Filipinas (período 2002-2005), una de las prioridades identificada por los socios tripartitos y los constituyentes nacionales, se centró en el desarrollo local y cómo los objetivos del trabajo decente pueden ser integrados explícitamente y efectivamente en las estrategias de desarrollo locales. Ambos programas nacionales demostraron que el desafío de la coherencia de políticas y la integración entre políticas económicas y sociales son tan cruciales e importantes en el nivel local como lo son en el nivel nacional. Más aun, el hacer del trabajo decente un objetivo global también requiere intervenciones políticas, económicas e institucionales más cercanas a donde las comunidades, empresas y personas viven y trabajan.

Hay muchas razones por las cuales la atención hacia la dimensión local (subnacional, territorial) de la pobreza, el trabajo decente y la política pública es importante y estratégica para la OIT: (i) inequidades territoriales crecientes dentro de los países y persistencia de la pobreza en particular en áreas dentro de un país; (ii) creciente importancia de la localización para la inversión como lo pone en evidencia las aglomeraciones y concentraciones de la Inversión Directa Extranjera y los sistemas globales de producción en ciertas regiones o ciudades en un país, y las relaciones entre el crecimiento y caída del área local y los cambios en los mercados de exportación globales; (iii) características espaciales y territoriales de los mercados de trabajo; (iv) descentralización; (v) rol de la gobernanza local y las instituciones locales en los resultados nacionales; y (vii) atención creciente dada al desarrollo local o territorial por las organizaciones internacionales y donantes.

Teniendo en cuenta el rol estratégico de la política local y los actores locales en hacer al trabajo decente y productivo, un objetivo nacional, el Grupo de Políticas Nacionales del Departamento de Integración de Políticas encargó al Sr. Francisco Albuquerque la tarea de identificar las oportunidades y desafíos en la promoción del trabajo decente dentro de un contexto de desarrollo económico local y extraer algunas lecciones seleccionadas de entre iniciativas de desarrollo local en América Latina. El trabajo del Sr. Albuquerque consiste en dos partes: un marco conceptual y una síntesis de lecciones provenientes de América Latina en desarrollo económico local y una recopilación de casos de América Latina de los cuales se pueden extraer lecciones.

El Sr. Albuquerque es investigador científico del Instituto de Economía y Geografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), organismo oficial de I+D del Ministerio de Educación y Ciencia de España, y es coordinador general de la Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo en América Latina y el Caribe (Red DETE-ALC). El ha trabajado en América Latina como consultor en programas DEL para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unión Europea (UE), Sociedad Técnica de Cooperación de Alemania (GTZ) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es profesor de los cursos sobre "Estrategias para el Desarrollo Económico Local" del [International Training Centre](#) de la OIT-Turín.

Azita Berar Awad
Directora
Grupo de Políticas Nacionales
Departamento de Integración de Políticas.

Resumen

Para alcanzar los objetivos finales de los programas de *desarrollo local y trabajo decente* es necesario integrar los objetivos e instrumentos específicos de dichos programas, a fin de desplegar actividades de diversificación productiva y promoción de microempresas, pequeñas y medianas empresas en los diferentes ámbitos territoriales a través del diseño territorial de políticas de fomento empresarial y formación para el empleo incluyendo asimismo, la orientación de la capacitación de recursos humanos y la asistencia técnica y financiera según las necesidades existentes en cada sistema productivo y mercado de trabajo local. Ello exige una visión integrada del desarrollo económico y social territorial, que incluye igualmente la dotación de infraestructuras apropiadas, así como la creación de capital social e institucional que de soporte al proceso de desarrollo y generación de empleo desde un enfoque de *competitividad sistémica territorial*.

Como ocurre en todos los países, las microempresas, pequeñas y medianas empresas constituyen en América Latina la mayoría del tejido de empresas existente representando, además, un porcentaje muy importante desde el punto de vista del empleo y, por tanto, de la generación de ingresos. Esto las convierte en un objetivo estratégico para los programas que sitúan el *trabajo decente* como objetivo final, a fin de incidir de una forma permanente –y no solamente asistencial- en la mejora de los ingresos y su distribución más equitativa, dada la presencia difusa en todos los territorios de este tipo de empresas de pequeña dimensión. La orientación de la oferta de servicios de desarrollo empresarial hacia las tramas productivas dinámicas en cada ámbito territorial permite, además, superar las limitaciones que tiene el enfoque asistencial de la economía social, al procurar un horizonte más sostenible de los emprendimientos productivos dispersos.

Los programas nacionales para el desarrollo económico territorial y el *trabajo decente* en América Latina deben, pues, incorporar una dimensión *territorial* del diseño de las políticas de desarrollo productivo y empresarial, avanzando asimismo en la necesaria descentralización o aplicación del principio de subsidiariedad, a fin de facilitar la orientación de las políticas de formación de recursos humanos, asistencia técnica, investigación y desarrollo, modernización de la gestión local, y adecuación de la oferta de servicios de apoyo a la producción para microempresas, pequeñas y medianas empresas, según las necesidades existentes en las tramas productivas sectoriales en cada ámbito local o regional.

Asimismo, no debe suponerse que la generación de oportunidades productivas es suficiente para asegurar la calificación requerida de la oferta de trabajo y la incorporación de la agenda del *trabajo decente* por parte de los empleadores. Por ello es necesario actuar asimismo desde el lado de la construcción de los servicios territoriales para el empleo digno, orientando los servicios para el empleo y la calificación de recursos humanos según las necesidades, características y oportunidades existentes en cada ámbito territorial, desde el correspondiente *mercado de trabajo local*.

La simple intermediación laboral es insuficiente para la generación de empleo e, igualmente, éste no se logra únicamente mediante la aplicación de políticas de crecimiento económico de carácter agregado y sectorial. Un modelo de desarrollo que incorpore un compromiso con el empleo digno, a fin de garantizar la necesaria cohesión social, requiere la incorporación de mayor eficacia y eficiencia en la determinación concreta de los problemas de innovación productiva y de calificación de recursos humanos a fin de atender adecuadamente a las mayores exigencias de la fase actual del cambio estructural y el contexto de la globalización que enfrentan las microempresas, pequeñas y medianas empresas en sus diferentes cadenas productivas sectoriales y entorno territorial donde se localizan. Esto, además, debe hacerse de forma concertada con los diferentes agentes

territoriales, públicos y privados, con presencia del sector empresarial, los sindicatos, agentes tecnológicos, universidades y centros de capacitación de recursos humanos, entre otros actores territoriales relevantes. La mejora de las condiciones de entorno territorial exige, pues, la construcción de condiciones de confianza entre los actores locales o, dicho de otra forma, del necesario *capital social e institucional* en los territorios.

Se requiere, entonces, una integración de las políticas laborales dentro de un enfoque de Desarrollo Económico Territorial para el Empleo, a fin de crear oportunidades productivas y de *trabajo decente* en los diferentes ámbitos territoriales de los respectivos países, a partir del mejor aprovechamiento de los recursos actuales y potenciales existentes, así como de las oportunidades de dinamismo externo en cada caso.

1. Introducción

Como es bien sabido, el crecimiento económico ha conocido desde fines del siglo XVIII diversas etapas o fases sucesivas, caracterizadas por diferentes *revoluciones tecnológicas*, esto es, un conjunto de nuevas tecnologías, productos, industrias e infraestructuras capaces de sacudir los cimientos de la economía y la sociedad, y de impulsar “oleadas de desarrollo” de largo plazo. Estas *oleadas de desarrollo* que impulsan las revoluciones tecnológicas tienen una manifestación y secuencia temporal distintas según países y territorios, en lo cual influye el contexto socio-institucional y cultural existentes. Las revoluciones tecnológicas incluyen también cambios en los principios organizativos, que afectan a las actividades económicas y las relaciones laborales tradicionales, así como al sistema económico en su conjunto. De este modo, el vehículo principal de difusión de estas prácticas es un “*paradigma tecnoeconómico*” el cual define y orienta el sentido de las actividades innovadoras tanto en el ámbito empresarial privado como en el conjunto de las administraciones públicas y organizaciones de la sociedad civil (Pérez, 2004).

Así pues, en la fase actual de crecimiento económico caracterizada como “sociedad de la información”, la calificación de los recursos humanos constituye un aspecto crucial y, como tal, dicha actividad requiere un diseño eficaz orientado por la demanda de trabajo, según el perfil productivo de cada ámbito territorial. Los cambios organizativos e institucionales en los diferentes *mercados de trabajo locales* son, por consiguiente, un elemento esencial en las estrategias de desarrollo económico territorial, como parte de las infraestructuras de naturaleza intangible requeridas, a fin de asegurar que la oferta de trabajo se oriente por las necesidades y oportunidades existentes en cada ámbito territorial y, de esta forma, se facilite la introducción y extensión de las innovaciones productivas.

En realidad, la aproximación *territorial* en las estrategias de desarrollo en la práctica es obligada en otros aspectos fundamentales además del relativo a la calificación de recursos humanos, esto es, la incorporación de innovaciones en las tramas productivas; el fomento del tejido empresarial de microempresas y Pymes; la valorización del capital natural y la planificación del desarrollo sostenible ambientalmente; la formación de capital social e institucional para el desarrollo económico; y el nuevo diseño de las políticas de promoción industrial, rural o de servicios.

Las políticas tradicionales de empleo se caracterizan por poseer un carácter pasivo o subordinado a las políticas de crecimiento económico, por su enfoque centralista, y por plantearse desde una perspectiva de oferta. La transición hacia las políticas activas de empleo exige un enfoque descentralizado, hecho desde los territorios y orientado por las necesidades y oportunidades existentes en los mismos. Sin embargo, en la experiencia de América Latina falta aún una integración efectiva de las políticas activas de empleo y las estrategias de desarrollo económico territorial. Si bien muchas de las iniciativas de desarrollo económico local han sido impulsadas por objetivos de generación de empleo y renta, al igual que años atrás sucediera en las iniciativas locales de empleo en los países desarrollados (OCDE, 1994), las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina no incorporan hasta el momento el conjunto de políticas y servicios para el empleo digno y el trabajo decente.

En otras palabras, parece presuponerse que la simple generación de oportunidades productivas como resultado del fomento de las iniciativas de desarrollo económico local, viene acompañada automáticamente de la correspondiente calificación de recursos humanos por parte de la oferta de trabajo existente en cada ámbito territorial o del apropiado comportamiento por parte de los empleadores de la agenda del *trabajo decente* formulada por la Organización Internacional del Trabajo, esto es, la generación de empleos de calidad; con amplia protección social; respeto y protección de los derechos humanos fundamentales en el trabajo; y diálogo social.

2. Globalización y reestructuración socio-económica: oportunidades y desafíos

Los importantes avances en las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) han facilitado la rápida transmisión de datos e información, invitando en algunos casos a difundir la idea simplista de que las diferencias territoriales tienden a perder importancia en esta fase actual del desarrollo económico mundial llamada “sociedad de la información”. Sin embargo, esta idea –centrada básicamente en las posibilidades de las TIC- no tiene en cuenta las dimensiones social, institucional y organizacional que intervienen en los procesos de aprendizaje en los diferentes territorios. Por ello, una visión más detenida de la fase actual del desarrollo económico señala que el avance de la globalización y la mayor integración de las economías nacionales y regionales acentúa, más que minimiza, la importancia de los diferentes territorios, los cuales se encuentran, además, mucho más expuestos que en el pasado a las crecientes exigencias competitivas, y deben abordar endógenamente, esto es, desde sus diferentes estructuras socioeconómicas e institucionales la introducción de innovaciones sustantivas en la base productiva y tejido empresarial.

El proceso de *globalización* adopta diferentes formas y presenta circunstancias y desafíos desiguales en los distintos ámbitos territoriales. Esto quiere decir que los retos del contexto de la globalización, así como las respuestas apropiadas ante estos desafíos, dependen esencialmente de las circunstancias estructurales de los diferentes sistemas productivos y entorno socio-institucional de cada territorio. Saber diferenciar, pues, el contexto de la *globalización* y sus desafíos, de un lado, del conjunto de exigencias derivadas de la actual fase de *reestructuración socioeconómica*, de otro, es una cuestión fundamental.

La gran mayoría de los análisis actuales suele considerar la globalización como el aspecto más relevante de la economía mundial. Aunque no se trata de un fenómeno nuevo, la potencialidad de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones ha dado al proceso de internacionalización del capital una dimensión, extensión y velocidad sin precedentes en la historia económica. Este es un hecho importante que ayuda a mostrar la mayor exposición, incertidumbre y vulnerabilidad de las diferentes economías regionales o locales. Por consiguiente, este contexto más exigente de competitividad en los mercados internacionales obliga a dirigir la atención a los factores que sustentan inicialmente la competitividad, es decir, los elementos explicativos de la eficiencia productiva o productividad en los distintos ámbitos territoriales.

Asimismo, hay que llamar la atención sobre el hecho de que la mayor parte de la producción real en el mundo tiene como destino final los diferentes mercados internos, locales, regionales o nacionales (**Cuadro 1**). En promedio, el porcentaje que representan las exportaciones de bienes y servicios respecto al producto interior bruto mundial es sólo el 24%, un dato que subestima, además, la magnitud de la producción mundial al interior de los diferentes países, ya que se refiere sólo a la parte de la misma que es medida a través del Sistema de Cuentas Nacionales, esto es, incluyendo tan sólo las actividades que son objeto de transacciones monetarias, lo cual deja fuera la producción de autoconsumo, así como el trabajo no remunerado, o la producción informal, entre otras prácticas productivas que tienen una presencia destacada, sobre todo en los países en desarrollo.

Cuadro 1

LA PRODUCCIÓN INTERNA ES LA PARTE MÁS IMPORTANTE DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL

PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN EL PIB

	1990	2002
• MUNDO	23%	24%
• USA	10%	10%
• JAPÓN	10%	10%
• REINO UNIDO	24%	26%
• FRANCIA	21%	27%
• ALEMANIA	25%	35%
• ITALIA	20%	27%
• ESPAÑA	24%	34%
• GRECIA	18%	21%
• PORTUGAL	33%	31%

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial, Washington DC, 2004

LA PRODUCCIÓN INTERNA NO ES UNA CUESTIÓN MARGINAL, NI DEBE DEJARSE ÚNICAMENTE A PLANTEAMIENTOS Y POLÍTICAS ASISTENCIALES

Algunos de los países más desarrollados muestran porcentajes de las exportaciones respecto al producto interior bruto relativamente reducidos. Es sabido que la mayor articulación productiva y de mercados interna constituye la base fundamental para asegurar una difusión suficiente de los efectos multiplicadores de ingreso en cualquier economía, favoreciendo con ello la creación de condiciones de crecimiento, empleo y desarrollo. Así pues, no se duda de la importancia de las exportaciones como un objetivo importante pero por sí solo no garantiza el logro de las bases fundamentales para el despliegue de una estrategia de desarrollo nacional o territorial.

La producción y *articulación interna* de las diferentes economías no es, por tanto, un hecho menor en la política de desarrollo ni, por supuesto, puede dejarse únicamente a planteamientos y políticas asistenciales. Lo mismo cabe decir de la atención debida a la formación de los recursos humanos en los diferentes *mercados de trabajo locales*, en los cuales debe asegurarse la adecuada adquisición de habilidades y competencias requeridas en los distintos ámbitos territoriales, según las necesidades existentes en sus sistemas productivos locales. Como se aprecia, el diseño *territorial* de estas políticas trata de superar las limitaciones de los tradicionales enfoques de carácter centralista y sectorial.

En América Latina el promedio del porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios respecto a la producción interior bruta es del 26% en el año 2002 (**Cuadro 2**), lo cual significa que casi el 74% de la producción latinoamericana tiene como destino final el mercado interno.

Cuadro 2

**AMERICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LAS
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN EL PIB**

	<u>1990</u>	<u>2002</u>		<u>1990</u>	<u>2002</u>
• Argentina	10%	28%	• Haití	18%	13%
• Bolivia	23%	22%	• Honduras	36%	37%
• Brasil	8%	16%	• Jamaica	48%	39%
• Chile	35%	36%	• México	19%	27%
• Colombia	21%	20%	• Nicaragua	25%	23%
• Costa Rica	35%	42%	• Panamá	38%	28%
• R. Dominicana	34%	26%	• Paraguay	33%	31%
• Ecuador	33%	24%	• Perú	16%	16%
• El Salvador	19%	27%	• Uruguay	24%	22%
• Guatemala	21%	16%	• Venezuela	39%	29%
PROMEDIO AMÉRICA LATINA:	<u>1990</u>	<u>2002</u>			
	26,7	26,1			

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial, Washington DC, 2004

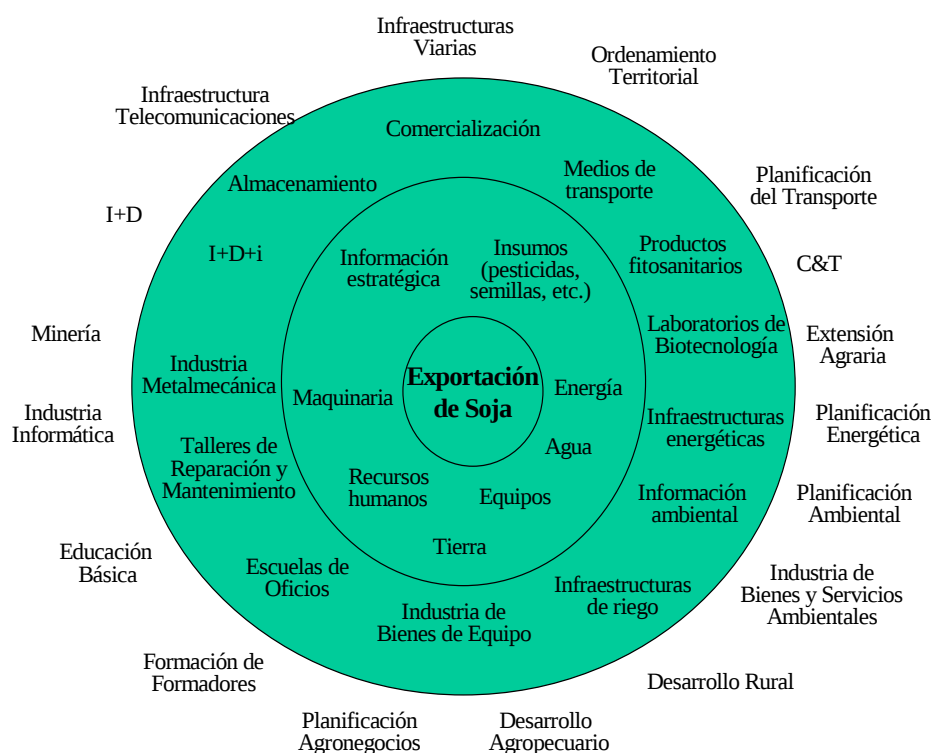
Así pues, las recomendaciones habituales de las políticas de ajuste estructural que en estos años atrás han tenido una amplia presencia en América Latina, impulsadas de forma entusiasta por una visión neoliberal de la economía, han tendido a confundir un *medio*, esto es, el crecimiento deseable de las exportaciones, con un *fin*, que no es otro que el desarrollo económico y social, el cual depende siempre del grado en que se asegura la articulación productiva y de mercado internos en los diferentes ámbitos territoriales de cualquier país, abriendo con ello mayores oportunidades de empleo e ingreso para el conjunto de la población. Se olvida con ello que los factores decisivos del desarrollo son esencialmente *internos* y aluden, sobre todo, a la capacidad para incorporar las innovaciones tecnológicas, organizativas y socio-institucionales en el seno de los diferentes sistemas productivos, tejido empresarial y mercados de trabajo locales en los diferentes territorios.

Se insiste en que esta reflexión no tiene como finalidad menospreciar la importancia de las exportaciones -o el logro de los equilibrios macroeconómicos- en las estrategias de desarrollo, sino subrayar la importancia de acompañar dichas políticas con estrategias de desarrollo económico local a fin de asegurar los objetivos de creación de oportunidades productivas y empleo en el conjunto del tejido empresarial desde sus diferentes localizaciones territoriales. La promoción de las exportaciones y la articulación de la producción y mercado internos no son objetivos antagónicos sino complementarios, una cuestión que no siempre ha sido apreciada claramente en el diseño de las políticas de desarrollo y empleo en América Latina.

Como puede verse en el **Cuadro 3**, las exportaciones suelen tener importantes eslabonamientos productivos internos en sus respectivas “cadenas de valor” y es precisamente esa *integración productiva y de empleo internas* la que tiene una importancia estratégica más allá del comportamiento cuantitativo de las exportaciones. En otras palabras, si los eslabonamientos productivos y de empleo internos son limitados, la colaboración de las exportaciones al desarrollo económico y social es frágil o insuficiente y, por tanto, la política de fomento de las exportaciones debe ir siempre acompañada por

una política de desarrollo económico y generación de empleo desde los diferentes ámbitos territoriales.

Cuadro 3
Eslabonamientos productivos y de empleo de la exportación de soja



El **Cuadro 3** muestra, a modo de ejemplo, algunos de los eslabonamientos productivos y de empleo que pueden identificarse mediante su representación en varios círculos a partir del hecho central de la exportación de un producto primario relevante como es la soja. Para ello, en un primer círculo de eslabonamientos se sitúa la utilización de tierra, agua, energía, recursos humanos, maquinaria, insumos varios (semillas, pesticidas, entre otros) e información estratégica sobre mercados, tecnologías, precios, etc. A su vez, este primer círculo de eslabonamientos productivos de la exportación de la soja se encuentra vinculado con servicios como los de almacenamiento y comercialización del producto, reparación y mantenimiento de maquinaria y equipos, capacitación de los recursos humanos utilizados, laboratorios de biotecnología o de aseguramiento de la calidad, o los servicios de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i), entre otros. Del mismo modo, otras actividades vinculadas en este segundo círculo de eslabonamientos productivos de la exportación de soja son los medios de transporte utilizados, las infraestructuras energéticas, las instalaciones de riego, la industria de bienes de equipo o la industria metalmecánica.

Todo ello requiere abastecimientos provenientes de la industria de telecomunicaciones, utiliza infraestructuras viarias, depende de la adecuada planificación del transporte y la ordenación del territorio, de la existencia de programas de extensión e investigación agraria, planificación ambiental, desarrollo rural y agropecuario, planificación de agronegocios, formación de formadores, etc. Como se aprecia, la separación entre exportaciones, producción interna y mercado de trabajo local carece de sentido, ya que el fomento de las exportaciones se basa también, esencialmente, en un importante despliegue

de políticas de desarrollo económico territorial y de empleo, a fin de asegurar el éxito de aquellas.

En todo caso, un rasgo decisivo de la “nueva economía global” es que se trata de una fase del desarrollo económico basada en el conocimiento. El éxito competitivo viene determinado, pues, por la calidad del *valor agregado de conocimiento* incorporado a los productos y procesos productivos, así como en las redes de empresas, agentes y territorios. De este modo, la clásica división sectorial de la economía tiende a desdibujarse o a perder sentido analítico ya que lo importante es el grado de incorporación de valor agregado de conocimiento en las diferentes actividades económicas. Y, del mismo modo, para las empresas, comunidades, regiones y naciones, es una necesidad apremiante invertir una proporción mayor en educación y capacitación de recursos humanos, así como asegurar de forma más eficaz la adecuada orientación de la oferta de capacitación de recursos humanos según las necesidades existentes en cada territorio. En suma, el paradigma de la producción en la “nueva economía global”, al poner el énfasis en el conocimiento, es altamente dependiente de la forma como en los distintos territorios se logran sentar bases sólidas para impulsar la *capacidad de aprendizaje* colectiva.

3. Innovación, desarrollo y territorio

El aprendizaje se refiere a la construcción de nuevas competencias y a la adquisición de nuevas capacidades técnicas e institucionales, y no se limita a la obtención de un mayor acceso a la información. El acceso más fácil y barato a la información tiende a reducir el valor económico de formas de conocimiento e información *codificadas*. Pero ello no asegura el acceso a las formas de *conocimiento tácito*, no codificadas. Igualmente, tampoco asegura la competencia para adquirir y valorar tanto las formas de conocimiento codificadas como las tácitas, es decir, la *capacidad para aprender*. Así pues, es la capacidad de individuos, empresas y territorios para aprender y adaptarse ante circunstancias rápidamente cambiantes, lo que determina su capacidad competitiva en esta economía global.

Por otro lado, los trabajos empíricos y teóricos sobre la economía de la innovación y la organización industrial señalan que la innovación no es un proceso lineal en el que nuevos productos y procesos son generados por instituciones de I+D trabajando de forma aislada al mercado. Por el contrario, la innovación es un *proceso social y territorial*, de carácter acumulativo e interactivo en el cual los usuarios de conocimiento interactúan con los productores de conocimiento. De este modo, ambos actores (usuarios y productores de conocimiento) aprenden mutuamente uno del otro, por medio de un aprendizaje a través de la interacción. La innovación no sucede sólo a través de rupturas o saltos radicales sino que también avanza, generalmente, de forma continua, dentro de la trayectoria seguida por el proceso de producción, lugar donde se introducen numerosas mejoras de producto y proceso. Dada la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, estos procesos funcionan mejor cuando los actores implicados se encuentran cerca entre sí, lo cual permite una interacción frecuente, así como un intercambio de información fácil y eficaz.

Asimismo, las empresas agrupadas territorialmente frecuentemente comparten una cultura e identidad territorial común que facilita el proceso de aprendizaje social. Gran parte del conocimiento transmitido entre estos actores locales es de carácter tácito más que codificado, lo cual confiere ventajas a las empresas que participan en estas redes territoriales. Este lenguaje o código de comunicación común, facilitador de la interacción, puede también ser apoyado, complementariamente, por la creación de instituciones territoriales, que ayuden a producir y reforzar las normas y convenciones que gobiernan el comportamiento de las empresas locales y la interacción entre ellas.

El conjunto de instituciones de carácter territorial que contribuyen al proceso de innovación conforman, pues, un *sistema territorial de innovación*, el cual consta de instituciones, tanto públicas como privadas, que producen efectos sistémicos que estimulan a las empresas locales a adoptar normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas comunes y, en suma, una cultura de la innovación que es reforzada por los procesos de aprendizaje antes señalados. Entre las instituciones implicadas en los sistemas territoriales de innovación hay que citar las relacionadas con la infraestructura de I+D (universidades, escuelas técnicas, laboratorios, entre otras), los centros de transferencia tecnológica y de análisis de mercado que prestan servicios a empresas, las entidades territoriales de capacitación de recursos humanos, asociaciones empresariales y cámaras de comercio. También forman parte de los sistemas territoriales de innovación otras instituciones y políticas que definen los incentivos que guían la toma de decisiones de las empresas, como son las entidades del mercado de capitales, el mercado de trabajo, la regulación de las condiciones laborales, el incentivo de la participación de trabajadores/as en las decisiones empresariales, y otras condiciones que afectan a las posibilidades de aprendizaje dentro de las empresas y entre ellas.

Un *sistema territorial de innovación* es, pues, una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un “cluster” o agrupamiento sectorial de empresas, las relaciones entre dichas empresas dentro del “cluster”, las instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo, los laboratorios de I+D (públicos, privados o mixtos) y los centros o agencias de transferencia de tecnología, las cámaras y asociaciones empresariales, los centros de capacitación de recursos humanos, y los departamentos y agencias gubernamentales (Lundwall, 1995).

Este enfoque de los *sistemas territoriales de innovación* resalta, por tanto, la influencia territorial de los mismos, es decir, la relevancia de los aspectos institucionales, sociales, políticos y culturales que están presentes en las actividades económicas y laborales. Así pues, si bien el proceso de globalización plantea nuevos retos a los diferentes territorios, regiones y localidades, simultáneamente crea un escenario de nuevas oportunidades, las cuales obligan a incorporar una capacidad endógena de aprendizaje e innovación.

4. La importancia de las Microempresas y Pymes en América Latina

La mayoría de las empresas existentes en América Latina son microempresas y pequeñas empresas, las cuales son muy importantes desde el punto de vista del empleo y, consiguientemente, de la generación de ingreso para amplios segmentos de la población (**Cuadro 4**). Como se aprecia, sólo las microempresas y pequeñas empresas formales hasta 50 empleados suponen más del 96% del total de empresas formales y casi el 57% del empleo formal. Este tejido de empresas de pequeña dimensión es también fundamental desde el punto de vista del dinamismo del mercado interno y la estabilidad social y política.

Cuadro 4

**IMPORTANCIA DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA
EN AMÉRICA LATINA**

PAÍSES	EMPRESAS SEGÚN NÚMERO DE EMPLEADOS	NÚMERO DE EMPRESAS (% del total)	EMPLEO (% del total)
ARGENTINA	De 0 a 50	96,5	47,0
BOLIVIA	De 1 a 49	99,5	80,5
BRASIL	De 0 a 49	94,0	37,4
COLOMBIA	De 0 a 49	95,9	66,4
COSTA RICA	De 0 a 49	96,0	43,3
CHILE	De 0 a 49	97,1	74,4
MÉXICO	De 0 a 50	94,7	50,8
NICARAGUA	De 1 a 30	99,6	73,9
PANAMÁ	De 0 a 49	91,5	37,6
PERÚ	De 1 a 50	95,8	40,2
URUGUAY	De 0 a 49	97,9	64,4
PROMEDIO 11 PAÍSES:	MIPES	96,2	56,5

Datos oficiales de mediados de los años 90 sobre establecimientos empresariales formales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros

Si se tiene en cuenta que dicho tejido de empresas se encuentra localizado de forma dispersa en las diversas regiones, provincias y municipios del interior de los diferentes países, se deduce la importancia estratégica que tiene este segmento de empresas desde el punto de vista económico y social, y para la difusión territorial del progreso técnico y el empleo. Por eso, las políticas de desarrollo económico que sitúan las políticas activas de empleo como un eje estratégico principal de actuación, constituyen un enfoque coherente con el logro de la equidad o cohesión social, un objetivo que no puede ser alcanzado de forma sostenible sólo desde una perspectiva asistencial.

Los procesos de *cambio estructural* en la actual fase de la dinámica económica a nivel mundial requieren, pues, un planteamiento eficaz y eficiente de adaptación a las nuevas exigencias productivas, organizativas y de gestión desde sus propios escenarios territoriales, ya que no pueden llevarse a cabo de forma genérica o abstracta desde un enfoque centralista y sectorial o desde una lógica exclusivamente asistencial. Nos encontramos en una larga fase de transición tecnológica y reestructuración económica y social, en la cual las variables claves son la incorporación de innovaciones en el tejido productivo y organizacional de cada ámbito territorial, así como la superior calificación de los recursos humanos según las necesidades locales existentes en cada mercado de trabajo local, la atención a las características del medio ambiente local y la adaptación institucional que requieren las nuevas formas de gestión en el conjunto de organizaciones existentes, ya sean privadas o públicas.

Así pues, la reducción del cambio estructural a las dimensiones del ajuste externo y la estabilidad macroeconómica, dejando de lado la actuación en los niveles *micro* y *mesoeconómicos* desde cada ámbito *territorial* dificulta la incorporación de políticas decisivas para una actuación más consistente ante la necesidad de impulsar los procesos de transformación productiva con un compromiso con el empleo productivo y el *trabajo decente*. En su lugar, en la mayoría de los países de América Latina, el tratamiento de las microempresas y pequeñas empresas sigue visualizándose desde una perspectiva sectorial y a veces, de forma asistencial, a pesar de que dicho tejido de empresas constituye la

inmensa mayoría de la base empresarial existente en los diferentes países y territorios, con una importancia decisiva desde el punto de vista del empleo y el ingreso de la población.

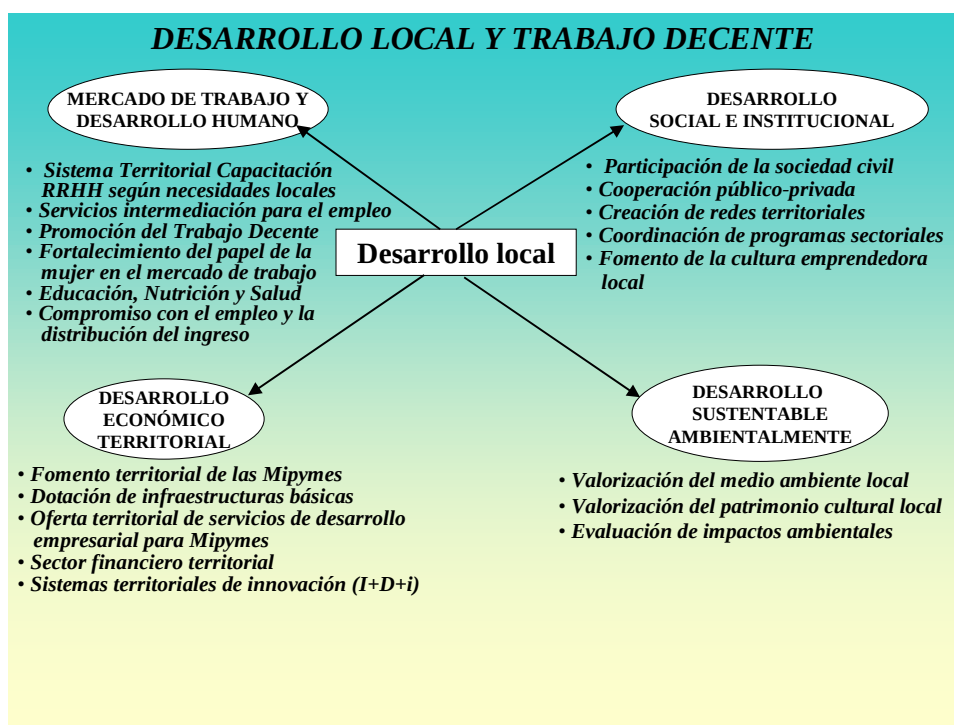
5. Desarrollo económico local y competitividad sistémica territorial

En numerosos países de América Latina, el término *desarrollo local* es utilizado, a menudo, de forma ambigua, lo cual obliga a un esfuerzo previo de conceptualización, a fin de poder precisar la utilidad del enfoque del desarrollo local en la práctica. A veces por desarrollo local se entiende exclusivamente el desarrollo de un nivel territorial inferior (como puede ser el desarrollo de un municipio), o la puesta en marcha de pequeños emprendimientos productivos aislados. Otras veces se utiliza para resaltar el tipo de *desarrollo endógeno* que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. En otras ocasiones hay quien lo presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante, el cual se basa esencialmente en un enfoque vertical (de “arriba-abajo”) en la toma de decisiones.

Todas estas formas de presentar el desarrollo local requieren matizaciones importantes ya que *desarrollo local* no es únicamente *desarrollo municipal*. El sistema productivo local que incluye, entre otros elementos, el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos, comerciales y de empleo relevantes para explicar la eficiencia productiva y competitividad de la base económica de un determinado territorio, no tiene porqué coincidir con las fronteras administrativas de un municipio o provincia. Asimismo, desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno. Muchas iniciativas de desarrollo local se basan también en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno. Lo importante es saber “endogeneizar” dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo consensuada localmente.

De otro lado, el desarrollo local es un enfoque territorial y de naturaleza ascendente, esto es, de “abajo-arriba”, pero requiere también intervenciones de los restantes niveles decisionales públicos (Provincia, Región, Nación) que faciliten el logro de los objetivos y estrategias de desarrollo territorial. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles. Las decisiones de “arriba-abajo” son también importantes para el enfoque del desarrollo local. Por último, hay que añadir que el desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo *económico* local. Se trata de un enfoque integrado en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, socio-institucionales, laborales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo (**Cuadro 5**).

Cuadro 5



En efecto, además de señalar algunos de los elementos fundamentales del desarrollo económico local, esto es, la construcción de la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial, la creación de un sistema territorial de investigación y desarrollo para la promoción de innovaciones locales (I+D+i), la dotación de infraestructuras básicas y el aseguramiento del acceso a los recursos financieros para las empresas locales, entre otros, hay que considerar los componentes del mercado de trabajo local y el desarrollo humano (entre los cuales la promoción del “*trabajo decente*” ocupa un lugar central), a fin de orientar la oferta de capacitación de recursos humanos según las necesidades locales, asegurar los servicios de intermediación para el empleo y los servicios de educación, nutrición y salud, incluir la dimensión de género y fortalecer el papel de la mujer en el mercado de trabajo e incorporar, en suma, un compromiso claro con el empleo y la distribución del ingreso.

El desarrollo local incluye también el desarrollo social e institucional y el desarrollo sustentable ambientalmente. En la dimensión social e institucional se trata, entre otros aspectos sustantivos, de la movilización y participación de la población local, la cooperación entre los diferentes actores público y privados, la creación de redes y “capital social territorial”, la coordinación institucional entre los diferentes niveles y programas de las administraciones públicas, y el fomento de la cultura emprendedora local. En la dimensión ambiental se trata de incorporar el medio ambiente local como un activo fundamental del desarrollo, alentando la valorización del medio natural y el patrimonio cultural como elementos diferenciadores del territorio, cuya conservación y puesta en valor ofrece la posibilidad de incorporar elementos de calidad e identidad diferenciada a los procesos y productos locales, esto es, valor agregado de competitividad territorial (Alburquerque, 2003).

La introducción de innovaciones productivas, como vemos, es un aspecto crucial para el desarrollo económico y el empleo, pero ello incluye no sólo innovaciones tecnológicas de producto o de proceso productivo, sino innovaciones de gestión u organización, así como innovaciones sociales e institucionales (**Cuadro 6**). Así pues, la introducción de

innovaciones productivas requiere una estrategia territorial específica, tanto en el ámbito productivo y empresarial como en el mercado de trabajo local, y no puede hacerse depender únicamente de la adquisición de un paquete tecnológico externo. La introducción de innovaciones productivas no depende tampoco del tamaño de las empresas. Los sistemas productivos locales con presencia mayoritaria de pequeñas empresas pueden abordar también, a través de la cooperación territorial de actores, una actividad decisiva para la introducción de innovaciones.

Cuadro 6



Asimismo, desde este enfoque “interactivo” de la innovación se insiste en que ésta no depende sólo de la financiación en ciencia y tecnología básica, sino del aseguramiento de la vinculación entre usuarios y poseedores de conocimiento estratégico. El incremento de actividades de investigación y desarrollo (I+D) no es suficiente para la introducción de innovaciones. Para que éstas se produzcan es necesario que los usuarios se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de dichas actividades de I+D en los diferentes procesos productivos, a fin de generar una investigación y desarrollo para la innovación local (I+D+i). Esto subraya la importancia decisiva de los *sistemas territoriales de innovación* para el desarrollo económico local y la generación de empleo, según se ha señalado anteriormente.

Ello muestra cómo la incorporación de la agenda del *trabajo decente* y la promoción del diálogo social como parte sustancial de la misma, supone la introducción de innovaciones decisivas en la gestión productiva a fin de asegurar el acceso a los elementos de información y conocimiento colectivo en el conjunto de empresas y territorios, mejorando igualmente los componentes de capital social e institucional que estos procesos requieren. La promoción del desarrollo local necesita, por tanto, el fortalecimiento institucional para la cooperación pública y privada, como condición necesaria para crear dichos *entornos innovadores territoriales*.

En ello, la existencia de diálogo social y la actitud pro-activa de trabajadores y trabajadoras como sujetos activos en estas estrategias territoriales muestra la necesidad de un

aprendizaje colectivo e individual para transitar desde una concepción tradicional que los contempla como elementos subordinados en el proceso productivo a otra que destaque su papel como sujetos involucrados en los procesos de innovación territorial. Es este un desafío importante para las organizaciones sindicales que tiene aún escaso desarrollo, pero que resulta fundamental para lograr una incorporación pro-activa de dichas organizaciones en los procesos de desarrollo económico territorial.

En este sentido, el concepto de “*competitividad sistémica territorial*” insiste en que no compiten las empresas aisladas, sino el conjunto de eslabonamientos productivos y de empleo, o redes de empresas, proveedores, productores y clientes, así como el conjunto de actores territoriales (y dentro de ellos los trabajadores/as y sus organizaciones) en la medida que alientan la construcción del capital social e institucional favorable a la introducción de innovaciones productivas (**Cuadro 7**).

Cuadro 7

Factores determinantes de la Competitividad Sistémica Territorial



Fuente: Esser, Hillebrand y otros. Revista de la CEPAL n° 59 (1996)

El enfoque del desarrollo local toma, pues, como unidad de actuación el *territorio* y no la empresa o el sector aislados. Esta aproximación territorial es necesaria para contemplar tres temas decisivos del desarrollo:

- La introducción de *innovaciones* en los sistemas productivos locales.
- El diseño de programas de *formación de recursos humanos* según las necesidades de cada mercado de trabajo local.
- La referencia concreta a las características, limitaciones y oportunidades existentes en el medioambiente local, esto es, la incorporación de la *sustentabilidad ambiental*.

Como parte fundamental de las estrategias de desarrollo local hay que crear condiciones favorables desde el punto de vista institucional, a fin de construir *entornos territoriales* facilitadores de la incorporación de innovaciones productivas, nuevas empresas y empleos. Para ello hay que fomentar la cultura emprendedora local y la concertación público-privada

para el desarrollo local, así como la reorganización de los procesos productivos y de empleo locales según la orientación de los mercados. La construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de apoyo a la producción y de servicios para el empleo es parte esencial de dichas estrategias de desarrollo económico local para la generación de *trabajo decente*.

6. El concepto de mercado de trabajo local y la interacción con la estrategia de desarrollo territorial

Las manifestaciones de los procesos de crisis o reestructuración económica y social resultado del cambio de paradigma tecnoeconómico, tienen expresiones diferentes según territorios y grupos de personas. En algunos casos se manifiestan como episodios de crisis industrial, mientras que en otras ocasiones afectan a una base económica local caracterizada por actividades tradicionales, con procesos de despoblamiento en el medio rural. En todos los casos tienen una incidencia importante en el empleo. En realidad, no es posible dar respuestas eficaces desde un nivel general, siendo necesario incorporar respuestas específicas según las circunstancias de cada ámbito territorial.

En el pasado las políticas de empleo se han caracterizado básicamente por poseer un carácter pasivo, dependiente de las políticas de crecimiento económico. Sin embargo, el cambio tecnológico actual, fuertemente ahorrador de mano de obra, si bien abre oportunidades de nuevos empleos que requieren procesos de capacitación a veces lentos, destruye al mismo tiempo empleos y calificaciones preexistentes, que pasan a quedar obsoletas. Tampoco en este caso podemos incorporar un tratamiento genérico del mercado de trabajo, siendo necesario un enfoque territorial y un planteamiento específico, de carácter pro-activo en la búsqueda de oportunidades de empleo.

La generación de nuevas oportunidades productivas resultado de las políticas de fomento empresarial es una condición necesaria -pero no suficiente- para generar empleos de calidad. Por ello se requiere incorporar en las estrategias de desarrollo económico territorial la agenda del “trabajo decente”, incluyendo el diseño de políticas activas de empleo, a fin de capacitar a los recursos humanos según las específicas necesidades del tejido productivo local; indagando los nichos de empleo vinculados a la economía social, el medio ambiente local, la valorización del patrimonio cultural, etc.; y trabajando con colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, como las mujeres, jóvenes, indígenas, inmigrantes, discapacitados u otros.

El desempleo no es únicamente causado por desequilibrios entre oferta y demanda del mercado de trabajo. Hay causas más profundas relacionadas con el cambio tecnológico, las cuales provocan transformaciones estructurales (sectoriales y ocupacionales) del empleo, deslocalización de actividades económicas, mayores exigencias de calificación en el empleo, cambios en las relaciones laborales y crecientes exigencias de sustentabilidad medioambiental. En todas estas transformaciones desde el lado de la demanda de trabajo (esto es, desde el lado de la actividad productiva y empresarial), se constata la creciente importancia del trabajo calificado, con mayores componentes de valor agregado de conocimiento, lo cual coexiste, sin embargo, con la permanencia o incluso extensión de empleos de baja calificación, de naturaleza precaria y mal remunerados.

Del lado de la oferta de trabajo (esto es, del lado de los trabajadores/as), los factores influyentes son factores naturales, como el crecimiento vegetativo de la población y la dinámica poblacional; o factores sociales, como los movimientos migratorios, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o la cultura emprendedora local. Todos ellos tienen incidencia en las tasas de actividad y la estructura de edades de la población.

Por su parte, entre los desajustes entre oferta y demanda de trabajo cabe citar los desajustes entre calificaciones requeridas por la demanda de trabajo y las que posee la población en edad de trabajar en cada territorio; los desajustes entre una oferta de trabajo formada y con aspiraciones, pero que no logra encontrar un empleo satisfactorio y acaba subempleándose; y la discriminación por parte de empleadores ante determinados colectivos como mujeres, jóvenes, inmigrantes, indígenas u otros. Todo ello muestra la importancia de incorporar la agenda del “trabajo decente” en la política de empleo, aunque se precisa un enfoque territorial de la misma ya que el desempleo, como se ha señalado, posee una manifestación muy desigual según territorios y grupos de población. Las situaciones de desempleo permanente son, además, causa de problemas sociales, como la pobreza, marginación, delincuencia, violencia ciudadana, drogadicción, racismo y discriminación, entre otros. Todos estos problemas son percibidos directamente por las autoridades locales, las cuales deben darles respuesta, según su expresión concreta en cada territorio.

El *concepto de mercado de trabajo local* es, por tanto, una aproximación pertinente, aunque se trata de un término para el que no existen definiciones teóricas plenamente aceptadas. Además, las limitaciones de la información estadística disponible, no diseñada aún para abordar este tipo de enfoque territorial, obligan a mediciones mediante aproximaciones relativamente simples, como las basadas en el análisis de los movimientos diarios entre vivienda y trabajo, a fin de conformar “*áreas locales de empleo*” o mercados de trabajo locales. De este modo, desde el lado de la oferta de trabajo, el mercado de trabajo local puede definirse como la zona geográfica en la que buscan empleo las personas que están dispuestas a trabajar sin que ello suponga un cambio de domicilio. En ello influyen el acceso a la información sobre oportunidades de empleo, así como el coste de los desplazamientos entre vivienda y lugar de trabajo que, a su vez, depende del estado de las infraestructuras básicas, el ordenamiento territorial y planeamiento urbano, y los ingresos familiares. Asimismo, desde el lado de la demanda de trabajo, el mercado de trabajo local se define como la zona geográfica en la cual las empresas concentran sus esfuerzos de búsqueda de las personas con formación adecuada para realizar el trabajo (Fina, 2002).

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente en el enfoque de la *competitividad sistémica territorial*, las empresas no compiten aisladamente sino que ello depende también del grado de cooperación empresarial en las respectivas cadenas productivas, así como del entorno territorial respectivo. De este modo, la estrategia territorial de cooperación de actores y construcción de condiciones socio-institucionales para el desarrollo local debe ser capaz de identificar las oportunidades productivas futuras, así como las capacitaciones requeridas para ello por parte de los recursos humanos. La construcción de un *Sistema Territorial de Capacitación de Recursos Humanos para el Empleo* constituye, por tanto, un elemento institucional necesario en las estrategias de desarrollo económico y social territorial, que puede facilitarse a través de la intermediación del sector público local desde los diferentes territorios, abriendo los espacios de colaboración de actores (públicos y privados) a fin de orientar la oferta de capacitación para el empleo según las necesidades de formación identificadas localmente.

El área comprendida por el mercado de trabajo local constituye, pues, una unidad básica de análisis, como lo es también la delimitación geográfica del sistema productivo local. Ninguna de dichas delimitaciones tiene porqué coincidir con un ámbito municipal y se trata, en todo caso, de delimitaciones abiertas, ya que pueden variar a lo largo del tiempo, tanto por los cambios operados en el ámbito productivo como en el mercado de trabajo local, debido en este último caso a la mejora de las infraestructuras y medios de transporte, el incremento de los niveles de renta, o la extensión de las nuevas tecnologías de la información.

En suma, la construcción institucional de los mercados de trabajo locales es una parte crucial de las estrategias de Desarrollo Económico Territorial para el Empleo, a fin de

observar qué ocurre en los mercados de trabajo y diseñar, a partir de ese análisis, las políticas de empleo adecuadas. Ello exige, como vemos, un diseño flexible por parte de los diferentes actores, en especial, por parte de las autoridades locales, regionales y nacionales, a fin de coordinar sus actuaciones en los diferentes ámbitos.

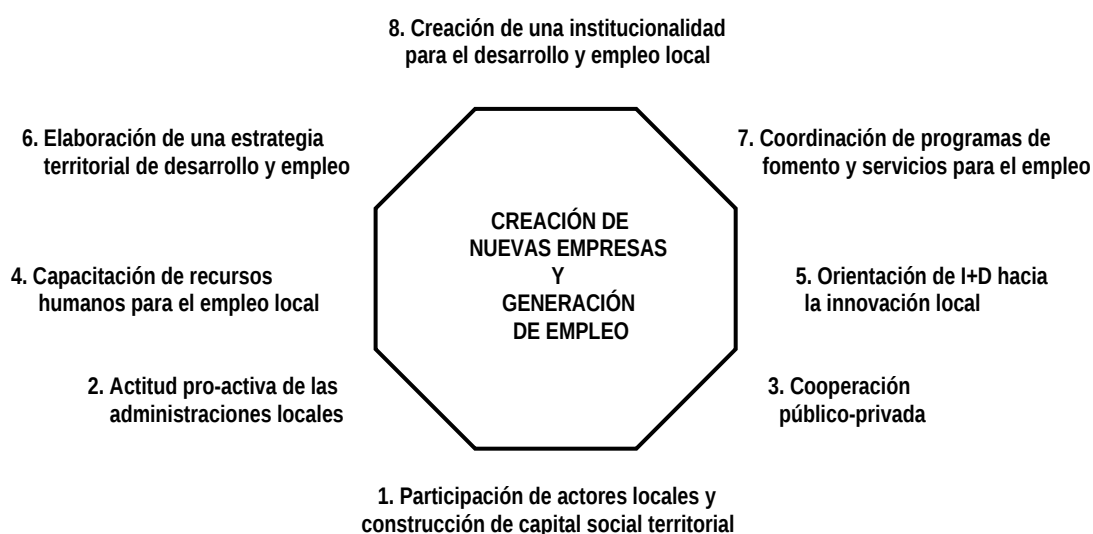
7. La nueva agenda de la Gestión Pública Local

Los cambios en los procesos de acumulación exigen también adaptaciones sociales, institucionales y políticas en los regímenes de regulación. Esto supone que los cambios organizativos y de gestión propios del nuevo paradigma tecnoeconómico deben ser incorporados igualmente al conjunto de las Administraciones Públicas, a fin de responder de manera adecuada a dichos cambios. El fortalecimiento de las administraciones locales y la asunción por las mismas de las nuevas funciones de fomento del desarrollo económico y la generación de *trabajo decente* hacen, pues, a la *nueva gestión pública local* parte fundamental de los procesos de ajuste ante el actual cambio estructural.

Las administraciones territoriales (municipales, provinciales y regionales) son agentes importantes en los procesos de desarrollo económico y generación de empleo. Muchas veces son los líderes principales de iniciativas de movilización y concertación de actores para el desarrollo económico y la creación de empleo a nivel local. En otras ocasiones, son otros actores los que inician los procesos de desarrollo local, aunque muy pronto se requiere la incorporación activa de los gobiernos locales, los cuales permiten dotar a las iniciativas de desarrollo local y empleo de un grado mayor de institucionalidad. Por ello, el avance de la *descentralización*, al permitir la mayor autonomía de los niveles territoriales, constituye una herramienta fundamental para el fomento del desarrollo económico y el empleo, siempre y cuando se dote de recursos reales y transferencia efectiva de competencias al proceso de descentralización.

El conjunto de elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo económico local puede representarse mediante el **Gráfico 8**, el cual trata de mostrar las principales bases de sustentación de las iniciativas de desarrollo local para la generación de empleo. La carencia o debilidad en alguna de estas bases puede explicar la fragilidad de dichas iniciativas.

Gráfico 8: Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo local y empleo



Como vemos, se destaca en primer lugar, la importancia de la movilización y participación de los actores locales y la construcción de “capital social territorial”, lo cual requiere el fomento de una cultura emprendedora local alejada de la lógica del subsidio, y avanzar desde la concepción tradicional del sindicalismo que contempla a trabajadores y trabajadoras desde un enfoque sectorial referido únicamente a su posición subordinada en la empresa, a una visión de su nuevo papel como actores territoriales. Al mismo tiempo, una iniciativa de desarrollo local requiere también una actitud pro-activa por parte de los gobiernos locales en relación con el fomento productivo y la creación de empleo, lo cual supone asumir nuevas funciones de la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales.

La identidad territorial, así como la formación de *capital social* no deben ser entendidos como activos preexistentes en un territorio, sino como activos intangibles que pueden ser *construidos* localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora a este proceso de construcción de identidad territorial.

Junto a la importancia de los gobiernos locales como animadores, articuladores y catalizadores de la intervención de los actores territoriales, hay que insistir también en su papel de liderazgo, a fin de desplegar un aprendizaje pro-activo y emprendedor, combatiendo la cultura heredada del subsidio y la desconfianza y actitud pasiva de los actores locales. Los gobiernos locales son, en democracia, las instancias más legitimadas para la convocatoria de los diferentes actores territoriales y la búsqueda de espacios de concertación público-privada para el desarrollo económico local y la generación de empleo digno.

Todo ello debe concretarse en la elaboración de estrategias de desarrollo territorial consensuadas por los diferentes actores locales. En dichas estrategias el objetivo fundamental debe orientarse hacia la diversificación de la base productiva local y la introducción de innovaciones basadas en la calidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos, así como la incorporación de innovaciones de gestión y las adaptaciones sociales e institucionales necesarias. La observación del mercado de trabajo local y la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de cada sistema productivo local son también parte fundamental de la estrategia de desarrollo. De este modo, la construcción de una oferta territorial de *servicios de desarrollo empresarial* según el diferente perfil productivo y un sistema territorial de capacitación de recursos humanos y de prestación de *servicios para el empleo* en el mercado de trabajo local constituyen aspectos complementarios para asegurar la creación de oportunidades productivas y empleo.

Entre los *servicios de desarrollo empresarial* destacan los de naturaleza real e intangible, esto es, los servicios de información empresarial, el apoyo a la innovación productiva, la comercialización y fomento de la exportación de microempresas, pequeñas y medianas empresas, el fomento de la cooperación empresarial y de la creación de nuevas empresas, el asesoramiento financiero en proyectos de inversión, y la capacitación de recursos humanos según el perfil productivo local, así como en gestión empresarial y tecnológica y en consultoría de empresas. El acceso a estos servicios de naturaleza intangible es una cuestión crucial para la eficiencia productiva y competitividad del sistema local de empresas y para asegurar mayores oportunidades productivas y de empleo.

A veces, una estrategia de desarrollo local para el empleo puede iniciarse a partir de la coordinación territorial de algunos programas e instrumentos de fomento sectoriales definidos desde el nivel central pero que deben ser ejecutados territorialmente. La eficiente coordinación de los diferentes programas sectoriales de diseño centralista exige su orientación por la demanda, esto es, por las necesidades que debe atender, las cuales deben

ser identificadas y priorizadas por los actores locales. Al mismo tiempo, los servicios de intermediación para el empleo son parte sustantiva de este proceso, aunque por sí solos no son capaces de generar oportunidades productivas ni siempre los Ministerios de Trabajo incorporan el enfoque del desarrollo económico local, que obliga a un diseño consensuado de las estrategias territoriales de desarrollo con los diferentes actores privados, en especial, con el sector privado empresarial y con el resto de Ministerios y entidades de la Administración Pública. Este hecho es crucial ya que, además de requerir un reparto de funciones, competencias y coordinación eficiente entre las distintas administraciones públicas territoriales, exige contemplar cambios sustantivos en las prácticas cotidianas y agendas de actuación de la Administración Pública, según lo requerido en esta fase de cambio de paradigma tecnoeconómico y organizacional.

Así pues, no es suficiente con el avance de los procesos de descentralización y la aplicación del principio de subsidiariedad para impulsar el despliegue de iniciativas de desarrollo económico local para la generación de empleo en los diferentes territorios. Se requiere, asimismo, comprender que en estas actuaciones hay que incorporar la capacitación necesaria para el cambio de las rutinas habituales de los Ministerios de Trabajo, y ampliar la presencia de otros departamentos (Economía, Agricultura, Industria, Comercio, Turismo, Educación, Ciencia y Tecnología, entre otros) en los programas y proyectos para el desarrollo económico local y el empleo, a fin de incluir la visión transversal y novedosa que ellos requieren.

Estas iniciativas deben institucionalizarse mediante los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes. La búsqueda de pactos territoriales o actas de compromiso que cuenten con la firma de los diferentes actores territoriales y fuerzas políticas, sociales y sindicales, tiene como finalidad dotar a dichas iniciativas de los mayores niveles de certidumbre ante los posibles cambios políticos, cuya secuencia suele ser mucho más corta que la que precisan las estrategias de desarrollo económico local para el empleo. La presencia del sector privado empresarial en la institucionalidad para el desarrollo local tiene también esa funcionalidad, a fin de evitar la incertidumbre provocada por los cambios de responsables políticos locales. Por su parte, la presencia de los responsables públicos en dicha institucionalidad para el desarrollo local y el empleo trata de dotar a todo el proceso de la mayor perspectiva posible, algo que no siempre se logra con la búsqueda de beneficios empresariales a corto plazo.

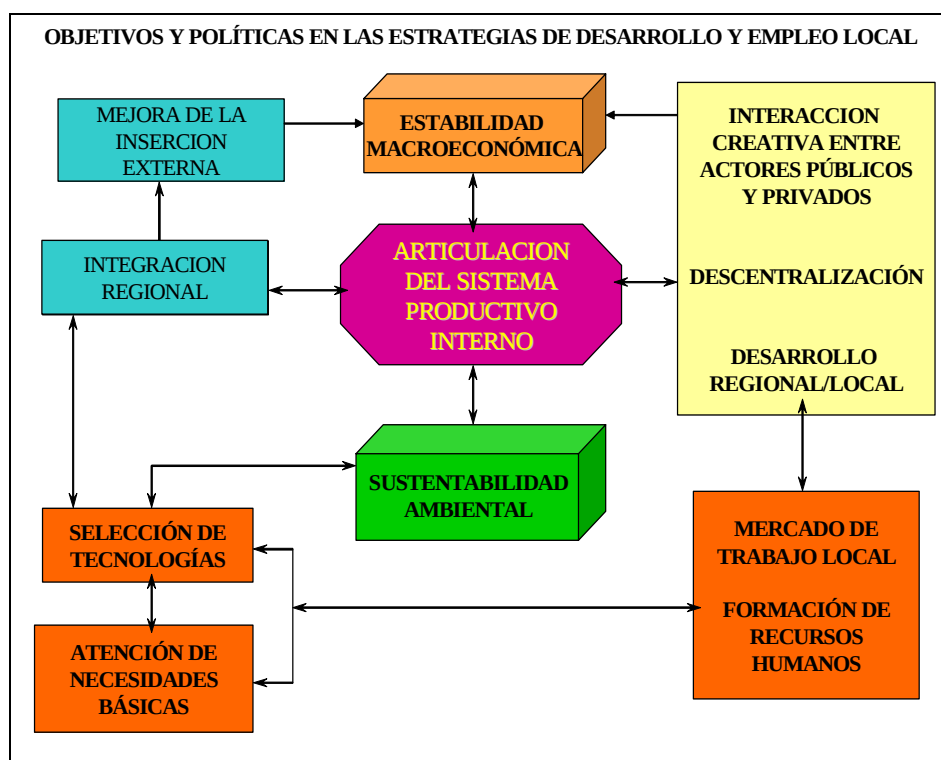
El desarrollo económico local y la generación de oportunidades para el empleo y el *trabajo decente* exigen, pues, una actuación decidida desde las instancias públicas territoriales, lo cual hace obligado incorporar dicha dimensión en los programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a impulsar los necesarios programas de modernización de la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las Administraciones Locales debe incorporar también la transferencia de recursos y competencias para desempeñar su nuevo papel de animadores y promotores del desarrollo económico local y el empleo, a fin de construir, conjuntamente con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, los necesarios *entornos territoriales innovadores* para el fomento productivo y desarrollo del tejido local de empresas colaborando, de ese modo, a la generación de oportunidades productivas y *trabajo decente*.

Por otra parte, la dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal y regional ayuda a visualizar el contexto en el que se insertan los diferentes núcleos urbanos, y permite incorporar una perspectiva intersectorial de sus distintos problemas, superando la visión físico-espacial, al contemplar el hecho urbano como un todo integrado al desarrollo rural. A través de la inversión en obras públicas, la administración incorpora valor económico en la localidad y colabora en la competitividad territorial de la base productiva local. Del mismo modo, los servicios urbanos que la

administración presta están también vinculados a la competitividad territorial, ya que la calidad de dichos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. Así pues, una función importante de la gestión pública territorial es la de crear condiciones de infraestructura básica y servicios de desarrollo urbano para que el sector privado empresarial asuma su papel dinamizador de la actividad productiva.

En suma, la articulación del sistema productivo local constituye el principal objetivo estratégico de una política de desarrollo económico local, la cual debe orientarse hacia la atención de las necesidades de la población de cada territorio, utilizando las tecnologías apropiadas en cada caso y vinculando la oferta de formación de recursos humanos según los requerimientos de cada *mercado de trabajo local* (**Cuadro 9**).

Cuadro 9



Para ello, la descentralización y la aplicación del principio de subsidiariedad pueden ayudar decisivamente a promover la interacción entre los distintos actores públicos y privados, siendo la integración regional una plataforma adicional que permite indagar oportunidades de dinamismo externo, mejora de los niveles de complementariedad productiva e inserción externa, a fin de abrir espacios adicionales para el fomento del desarrollo productivo, tecnológico y empresarial desde los diferentes ámbitos territoriales de los países del área integrada, fomentando al mismo tiempo la generación de políticas activas para el empleo.

8. Enseñanzas de las iniciativas de desarrollo local en América Latina

En el informe anexo se incluye un resumen de algunas de las iniciativas de desarrollo económico local más emblemáticas de América Latina. Asimismo, en función de su importancia, se incluye referencia a dos programas impulsados desde el nivel nacional, que contemplan, en el *Programa Chile Emprende*, la incorporación reciente de la política de desarrollo económico territorial como una política de Estado en dicho país; y en el fomento

de los *Agrupamientos Productivos Locales* por parte del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae) de Brasil, un enfoque territorial de la política industrial incluido en el Plan Plurianual de Acciones del Gobierno Federal 2004-2007. Como podrá apreciarse, la creación de oportunidades de empleo forma parte de la mayoría de dichas iniciativas de desarrollo local, aunque no suele encontrarse aún una integración de los servicios para el empleo como parte de la estrategia territorial de desarrollo económico y empresarial. Los comentarios que a continuación se exponen tratan de resumir algunas de las enseñanzas sacadas del análisis de las iniciativas de desarrollo local citadas en el informe anexo, a lo que se han incorporado, igualmente, reflexiones del autor relativas a otros trabajos de campo en los que ha participado en estos últimos años.

Una de las principales conclusiones del análisis de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina en estas dos últimas décadas (Aghón, Alburquerque y Cortés, 2001; Llorens, Alburquerque y Castillo, 2003) es el carácter incipiente y el reducido número de “mejores prácticas” existentes. No obstante, las diferentes investigaciones muestran la existencia de iniciativas que, aunque no pueden incluirse entre las “mejores prácticas” son, sin embargo, experiencias de interés, ya que permiten mostrar enseñanzas útiles para el aprendizaje colectivo.

El origen de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina no responde a una sola causa. Buena parte de dichas iniciativas han surgido como reacción a las situaciones de crisis económica local y la falta de políticas apropiadas desde el nivel central del Estado para enfrentar dichas situaciones. Igualmente, las iniciativas de desarrollo económico local han debido enfrentar los problemas económicos del nivel municipal, que se traducen en crecientes demandas de las comunidades locales. Por otra parte, el avance de los procesos de *democratización* y *descentralización*, con el consiguiente incremento de funciones en las administraciones públicas territoriales, ha obligado a los responsables políticos y técnicos en las mismas, a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población en sus respectivos ámbitos territoriales y para presentar programas y propuestas concretas a la ciudadanía en los temas sustantivos del desarrollo productivo y el empleo a nivel local.

Este hecho resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población local, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales y de los viejos enfoques redistributivos y asistencialistas de las políticas de desarrollo regional y de la política social. Así es como las estrategias de desarrollo local y empleo se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción ascendente (“de abajo hacia arriba”), y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo, a lo que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo.

De igual manera que la crisis económica desencadenada en los países desarrollados a partir de fines de los años setenta del siglo XX, tuvo un impacto pronunciado en muchos territorios, con deterioro de las condiciones económicas y sociales en los mismos, parece que también en América Latina, con un retraso mayor, se han ido desplegando iniciativas en un sentido similar, salvando las distancias de su diferente conformación estructural y situación periférica relativa en el escenario internacional. Pero, en ambos casos, lo que la evidencia muestra es que las actuaciones diseñadas por los gobiernos centrales resultan, por lo general, demasiado genéricas e ineficaces ya que la lejanía y la verticalidad de las mismas impide incorporar en ellas los rasgos específicos de los diferentes *sistemas productivos y mercados de trabajo locales*.

Algunos autores (Vázquez Barquero, 1993) han calificado las iniciativas de desarrollo económico local como de generación “espontánea”, ya que no han sido inducidas o

promovidas desde las instancias centrales del Estado, más preocupadas en esos momentos por atender a las exigencias de la estabilidad macroeconómica y la crisis de los sectores tradicionales. El análisis de las vinculaciones entre los procesos de descentralización en los países de América Latina y la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local muestra también que éstas últimas han ido surgiendo por la tensión que establece la necesaria adaptación a las exigencias de la crisis y reestructuración económica, pese al contexto escasamente favorable en los diferentes países.

De todos modos, es indudable que el avance de los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe ha abierto más espacios para el despliegue de iniciativas de desarrollo local y empleo, del mismo modo que la práctica y la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local constituyen una aportación innovadora que está ayudando a alumbrar una reflexión más integrada en los estudios sobre el desarrollo. Asimismo, la mayor participación de las administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de fuentes de empleo productivo han supuesto una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas.

Igualmente, el impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, ha supuesto la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico no solamente basada en directrices emanadas del sector público o simplemente guiada por el funcionamiento de los mercados. De este modo, la búsqueda local de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es, el nivel *mesoeconómico*, ha servido para definir un nuevo modo de intervenir en política, con una aplicación decisiva en las políticas de desarrollo empresarial y generación de empleo (Greffé, 1990). Todo ello permite vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia participativa, la descentralización de competencias hacia los niveles subnacionales, más allá de la descentralización fiscal y de los servicios sociales, para incluir la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales para la definición de estrategias de desarrollo y empleo a nivel territorial.

Existen, pues, dos tipos de tensión interna que impulsan las iniciativas de desarrollo económico local y empleo “desde abajo”. De un lado, la tensión introducida por el desarrollo democrático y la elección directa de los responsables en los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (municipalidades, provincias, regiones o estados), que obliga a atender las demandas de la ciudadanía relacionadas con los temas básicos del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial. De otro lado, la tensión introducida por la situación de crisis y reestructuración económica en general, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados.

A estos dos tipos de tensión interna se suma otro proceso correspondiente al avance de la descentralización y reforma del Estado central en los diferentes países de América Latina, el cual no posee todavía una relación complementaria con los procesos internos surgidos “desde abajo”, aunque es claro que el avance de la descentralización puede ayudar a construir escenarios favorecedores para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local y empleo. De este modo, aunque la finalidad de los procesos de descentralización en América Latina no incluye todavía de forma extensiva la promoción del desarrollo económico local y el empleo, sin embargo, los mayores espacios abiertos por la descentralización han sido aprovechados por diversas instancias, a fin de hacer frente a las situaciones objetivas de la crisis económica territorial y para lograr mayor eficacia en sus actuaciones.

En cualquier caso, es importante verificar que los procesos de descentralización más avanzados, esto es, aquellos que incluyen una elección directa de todos los niveles de representación pública territorial, desde las alcaldías a las regiones, y que transfieren recursos y capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales, constituyen bases mucho más consistentes para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local.

El análisis de los objetivos principales de las iniciativas emergentes de desarrollo económico local en América Latina muestra como aspectos principales los siguientes:

- Búsqueda de nuevas fuentes de empleo y renta a nivel local.
- Valorización mayor de los recursos endógenos de cada ámbito local tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales.
- Creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas a nivel local (entidades populares de crédito, fondos concursables para nuevos emprendimientos productivos locales, etc.).
- Superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los Fondos de Inversión Social y en los programas de lucha contra la pobreza, incorporando una dimensión de desarrollo productivo local y apoyo a las microempresas y pequeñas empresas en los diferentes ámbitos territoriales.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio.
- Establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de las actuaciones de desarrollo local.
- Promoción de actuaciones de desarrollo científico y tecnológico a nivel territorial.
- Incorporación de políticas de *marketing* de ciudades para promover la competitividad sistémica territorial.

De todas formas, una iniciativa de desarrollo económico local no es únicamente un proyecto exitoso en un territorio. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más relevantes, compartiendo una estrategia de desarrollo común. Una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico. No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un protagonismo y capacidad mayores de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos. Algunas de las experiencias en diferentes países de América Latina reflejan aún un diseño centralista de programas e instrumentos de fomento en lugar de un diseño territorial para impulsar el desarrollo económico.

Como se ha señalado, la construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de desarrollo empresarial es una cuestión crucial, ya que dichos servicios no siempre tienen la proximidad necesaria para las microempresas, pequeñas y medianas empresas en sus diferentes localizaciones territoriales. Hay que tener en cuenta, además, que la identificación de la demanda subyacente de innovación en los sistemas productivos locales caracterizados por pequeñas empresas, requiere una actuación pro-activa desde la oferta, a fin de superar las dificultades de este segmento empresarial para señalar las circunstancias que afectan a su productividad y competitividad. En efecto, no es posible confiar únicamente en los propios microempresarios y pequeños empresarios aislados para percibir

las señales oportunas en estos mercados estratégicos de servicios a empresas. Ni ellos tienen siempre la certeza suficiente sobre la perspectiva de medio y largo plazo de sus negocios ni poseen los recursos financieros para pagar los servicios de desarrollo empresarial en el caso de que estuvieran territorialmente disponibles. En suma, es necesario *construir* dicho mercado de factores y servicios estratégicos de desarrollo empresarial mediante actuaciones que permitan aflorar la demanda subyacente de los mismos, y organizar la oferta territorial que asegure su orientación por dicha demanda.

Como acaba de señalarse, en las iniciativas de desarrollo económico local y empleo se aprecia la importancia de disponer de una política territorial de fomento productivo para las microempresas, pequeñas y medianas empresas, a fin de asegurar a las mismas el acceso a los servicios de desarrollo empresarial. Esto quiere decir que las políticas de fomento empresarial no pueden ser de carácter genérico, sino que deben incorporar una *dimensión territorial*. La importancia cuantitativa del sector de microempresas y pequeñas empresas ha determinado el diseño genérico de acciones de carácter masivo, sin discriminar por especificidades económicas, territoriales o técnico-productivas. Sin embargo, las diferentes condiciones al interior de los distintos segmentos de empresas muestran la necesidad de diferenciar los instrumentos y focalizar los grupos a los que se dirigen los mismos.

En numerosos países de América Latina, las iniciativas de desarrollo económico local y empleo no encuentran un respaldo suficiente en la política del gobierno central, la cual tiene como prioridad la integración competitiva en el proceso de globalización, situando en un lugar secundario la articulación interna de las economías locales. En este contexto, tampoco la importancia de las microempresas y las pequeñas empresas como eje integrador y dinamizador del mercado interno ha tenido hasta hoy suficiente eco en las políticas públicas centrales a pesar de la importancia de este segmento de empresas desde el punto de vista del empleo y la renta en todos los países de la región. Las experiencias más recientes del *Programa Chile Emprende* y la incorporación del enfoque de desarrollo territorial en el fomento de *Agrupamientos Productivos Locales* por parte del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) son dos iniciativas importantes en el lento pero decidido proceso de incorporación de dicho enfoque como parte de las políticas de Estado (ver anexo).

De todos modos, es importante tener claro que las políticas de desarrollo local no se limitan únicamente al desarrollo municipal. A veces el ámbito local de actuación se extiende por varios municipios con características económicas, laborales y medioambientales similares. Las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen porqué coincidir, pues, con las fronteras municipales. Por ello es importante identificar las unidades de actuación apropiadas, para lo cual se precisa la elaboración de *sistemas de información territorial* para el desarrollo económico y el empleo local.

Así pues, el estudio de los eslabonamientos productivos y de empleo, así como la localización territorial de empresas y actividades constituye un elemento fundamental de información para una inteligente actuación de desarrollo económico local, la cual puede beneficiarse actualmente de potentes herramientas como los sistemas de información geográfica (Caparrós, 2005). El objetivo fundamental es el de identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades más significativas para la economía local, esto es, el conjunto de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, junto a la infraestructura de apoyo, mercado de trabajo local, centros de capacitación e investigación tecnológica, servicios de desarrollo empresarial y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúa la población, sus actividades y empresas.

Se aprecia así la oportunidad de abordar conjuntamente, a través de Asociaciones de Municipalidades, los retos del desarrollo económico local, y la necesidad de combinar una

actuación inteligente y coordinada entre las diferentes instancias públicas territoriales de nivel municipal, provincial, regional y central. Igualmente, aunque puede parecer una cuestión obvia, el desarrollo municipal se refiere no solamente al núcleo urbano del municipio, sino a la totalidad de la población diseminada en todo el territorio municipal. Esta es una cuestión fundamental cuando se trata de atender, sobre todo, las demandas de la población dispersa en comunidades campesinas, muchas veces ignorada o marginada de los procesos de desarrollo.

Por otro lado, el desarrollo económico local no es únicamente la mejor utilización de los recursos endógenos ya que también se trata de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes. Lo importante es saber endogeneizar los impactos favorables de dichas oportunidades externas mediante una estrategia de desarrollo definida por los actores locales. De este modo, debe evitarse la identificación de las iniciativas de desarrollo económico local como procesos cerrados en mercados locales que aprovechan únicamente recursos locales. Algunas iniciativas de desarrollo local tratan de buscar los espacios de mutuo beneficio entre las grandes empresas y los sistemas locales de empresas, tratando de impulsar esquemas de subcontratación basados en la calidad y la cooperación empresarial. Este hecho muestra la importancia de establecer negociaciones destinadas a fortalecer las relaciones económicas de las microempresas con la gran empresa, tratando de superar el nivel de la subcontratación dependiente y proyectando las pequeñas empresas hacia los mercados internacionales.

Un aspecto que explica la falta de flexibilidad y reducida utilidad de los instrumentos de fomento productivo existentes tiene que ver con su orientación principal según criterios tradicionales de rentabilidad de las actividades económicas apoyadas, lo cual deja fuera a muchas unidades productivas que no reúnen las condiciones de elegibilidad por falta de avales bancarios, reducido volumen de venta anual, o situación de informalidad. Hay que resaltar, pues, la importancia de crear fondos locales para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, a fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de financiamiento de medio y largo plazo. En este sentido, deben indagarse las posibilidades de crear líneas de capital riesgo, capital semilla y facilitar la constitución de sociedades de aval y de garantía colectiva para suplir la falta de avales patrimoniales del segmento de micro y pequeñas empresas. El sistema de acompañamiento técnico y de capacitación junto a la dotación de líneas de crédito es fundamental para consolidar y ampliar los proyectos financiados a los pequeños productores.

Igualmente, son numerosas las dificultades para el involucramiento pleno del sector privado empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local, dada la diversidad de intereses, la reducida dimensión de la mayoría del tejido de empresas y el grado desigual de representatividad que las organizaciones empresariales tienen. Asimismo, la diversidad de actividades que desarrollan y el enfoque sectorial de las mismas, unido a una desconfianza tradicional hacia los gobiernos locales, hace limitada su participación en los proyectos de cooperación público-privada en los territorios. Por tanto, para lograr una participación adecuada del sector empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local es necesario fortalecer institucionalmente las instancias de representación de los gremios y asociaciones empresariales, y apoyar la transformación de estas entidades, al menos en dos aspectos clave como son el tránsito desde una perspectiva sectorial a una visión de los eslabonamientos productivos existentes y la sustitución de la habitual orientación al cabildeo por otra basada en el apoyo y promoción de los sistemas productivos locales.

La transformación de los gremios de la producción hace necesario que éstos asuman el apoyo de las empresas que representan en asuntos relacionados con el desarrollo tecnológico, la información de mercados y otros. Al mismo tiempo, los gremios deben prepararse para participar, junto con el gobierno local, en la definición de los grandes objetivos y proyectos de desarrollo regional. A veces la situación es bastante precaria, ya

que no se ha llegado a constituir siquiera un espacio permanente de coordinación interinstitucional de actores, siendo entonces los desafíos inmediatos los de impulsar el encuentro con los productores organizados para debatir y asumir las responsabilidades de la promoción económica local; ampliar la sensibilización de los productores hacia actividades rentables de acuerdo a la viabilidad en los mercados; y apoyar conjuntamente el estudio de las alternativas de comercialización que puedan dar viabilidad a las iniciativas económicas locales.

Dentro de la política de fomento empresarial hay que insistir en la importancia de los programas específicos para reforzar las capacidades empresariales de las mujeres, las cuales representan un potencial muy importante dentro del colectivo de micro y pequeñas empresas. En muchos casos, las fronteras entre el taller y la vivienda son bastante difusas y las condiciones de trabajo y producción afectan inevitablemente a la familia, que constituye no sólo la unidad de consumo sino la de trabajo y producción. Esto hace necesario disponer de programas específicos dirigidos a personas que utilizan su residencia como local donde realizan su actividad productiva. A través de estos programas las mujeres pueden recibir servicios de orientación técnica, artística y empresarial, además de información sobre aspectos legales de la producción, conocimiento de productos, facilidad de acceso a las líneas de financiamiento existentes, incentivos y orientación para la formación de talleres de producción comunitaria, y comercialización de sus productos. La inclusión de la dimensión de género en el enfoque del desarrollo económico local para el empleo es, pues, una cuestión fundamental.

Por su parte, la tradicional función generalista de las universidades ha quedado desbordada, al igual que muchas de las formas tradicionales de transmisión del conocimiento. La necesidad de formar recursos humanos capaces de plantearse buenas preguntas y no sólo de memorizar respuestas ya escritas, es una necesidad cada vez más obvia, ante la velocidad de los cambios en el mundo actual. Igualmente, se requieren enseñanzas más integradas, lo que cuestiona también los contenidos de buena parte de los planes de estudios vigentes. Con todo, hay que superar cuanto antes el desencuentro existente entre la oferta de capacitación de universidades y centros de formación y asistencia técnica y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos y mercados de trabajo locales. Para ello, es fundamental la incorporación activa de las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica en las iniciativas de desarrollo económico local y empleo. La actuación decidida de los actores territoriales es la única capaz de construir lazos entre los usuarios de los diferentes sistemas productivos locales y los integrantes de la oferta de conocimiento estratégico territorial.

La dotación de infraestructuras básicas según las necesidades del desarrollo económico local constituye una necesidad ya que, en ocasiones, las infraestructuras existentes responden casi exclusivamente a la lógica de las actividades protagonizadas por las grandes empresas sin que ello asegure siempre la necesaria interconexión interna de los sistemas productivos locales, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización.

Asimismo, el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo económico local y empleo requieren clarificar el papel del Estado central en el contexto específico de este tipo de iniciativas, es decir, no solamente en el fomento de las mismas a través del impulso decidido de la descentralización, sino también en la adaptación del marco jurídico, normativo y regulatorio. Hasta ahora, sin embargo, las iniciativas de desarrollo económico local encuentran numerosos obstáculos en estos ámbitos, lo que es solamente un reflejo de la falta de correspondencia entre estas iniciativas y las preocupaciones prioritarias de los gobiernos centrales que no parecen darles suficiente importancia todavía. El “apoyo a la producción” es a veces identificado con la realización de obras de infraestructura de saneamiento básico, urbanismo, caminos, regadío, salud o educación, sin incorporar –por

lo general- la construcción de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo de la microempresa y la pequeña empresa en los distintos sistemas productivos locales.

Este tipo de inversiones de carácter institucional y de naturaleza intangible, como es la construcción de *redes* de actores locales, encuentra dificultades para su financiación en América Latina, dada la rigidez con la que se definen los criterios sobre las actividades que pueden ser atendidas por los fondos existentes, donde se da prioridad a las inversiones tangibles y de carácter social, relegando las relacionadas con la construcción de entornos innovadores territoriales. Hay que insistir en que este tipo de inversiones intangibles son hoy día, sin embargo, tan importantes como lo son las inversiones en carreteras o en telecomunicaciones, permitiendo en conjunto construir precisamente las principales condiciones de la *competitividad sistémica territorial*.

En ocasiones, las limitaciones vienen impuestas por un diseño inadecuado desde instancias externas según un enfoque esencialmente asistencial pero, otras veces, las limitaciones vienen establecidas por la inadecuación de los marcos jurídicos de los propios países que impiden, por ejemplo, la coparticipación de las administraciones públicas territoriales y el sector privado empresarial en la creación de instituciones mixtas de desarrollo económico local.

Conviene señalar igualmente que cualquier iniciativa de desarrollo económico local requiere crear sus mecanismos de evaluación permanentes. Ahora bien, los indicadores de éxito de estas iniciativas no son sólo de carácter cuantitativo. Hay que incorporar igualmente los indicadores sobre la construcción del capital social e institucional requeridos en dichas iniciativas locales de desarrollo. El establecimiento de estos indicadores parece plantear, a veces, complicaciones a los investigadores, dado su carácter cualitativo. Sin embargo, es perfectamente posible medir de algún modo estos fenómenos cualitativos, por ejemplo, a través del número de entidades locales de concertación de actores constituidas y consolidadas, el grado de participación de los participantes en las mismas, las aportaciones de recursos realizadas por los diversos actores locales a tales entidades, entre otros aspectos.

El grado de involucramiento público-privado en las iniciativas de desarrollo económico local, tanto en la formulación de los proyectos como en la ejecución de los mismos, constituye un buen indicador del éxito de las mismas. Del mismo modo, otro indicador relevante en las experiencias de desarrollo económico local viene dado por la creación de la institucionalidad que formaliza los acuerdos público-privados existentes, a través de entidades como las Agencias de Desarrollo Local. La promoción del desarrollo económico local requiere concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, construir redes territoriales, asumir responsabilidades y compartirlas. De este modo, la promoción económica local no depende tan sólo del logro de indicadores de eficiencia económica ya que hace falta también una inversión crucial en el capital social e institucional que garantice estos procesos.

Como ya se señaló, muchas de las iniciativas de desarrollo económico local se resienten de la dificultad para lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales (central, provincial y local) de la Administración Pública y entre los diferentes ministerios o entidades sectoriales. Por otra parte, la excesiva distancia que a veces existe entre la capital donde reside el gobierno regional (departamental o estadual) y los diferentes municipios, podría mitigarse con una actuación más activa de los niveles intermedios (provinciales o micro-regionales).

Se advierte también la necesidad de superar la lógica de actuaciones dispersas de las organizaciones no gubernamentales o la cooperación internacional, movidas mayoritariamente por la perspectiva asistencial. El desarrollo económico local no es solamente desarrollo social o solidario. Se trata de alentar la introducción de innovaciones

tecnológicas, de gestión, sociales e institucionales en el seno de los sistemas productivos locales a fin de generar condiciones de creación de empleo y renta de forma viable y sostenida. La prioridad de atención a las microempresas, pequeñas y medianas empresas y el fortalecimiento de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local debe incorporarse, pues, a una estrategia integrada de desarrollo en los diferentes territorios, a fin de lograr resultados más consistentes que la suma de esfuerzos loables pero excesivamente aislados. En las instancias locales deben existir, pues, instituciones capaces de coordinar las actuaciones dispersas de las ONGs y la cooperación internacional.

Finalmente, hay que señalar que los fondos de inversión social y las inversiones de fomento productivo son complementarios, pero es erróneo pensar que sólo hay que atender estas últimas cuando han sido ya cubiertas las necesidades de carácter social. De poco sirven las inversiones en instalaciones de salud o en escuelas rurales si la gente debe emigrar para buscar empleo. La atención a las inversiones sociales sin incorporar al mismo tiempo un enfoque de desarrollo económico local es un contrasentido. Ambas actuaciones deben abordarse de forma integral ya que muchas de las inversiones sociales (salud, educación, vivienda, entre otras) son también inversiones de desarrollo ya que la calificación de los recursos humanos resulta crucial en cualquier estrategia de desarrollo y, más aún, en la actual “sociedad de la información”. Las políticas sociales no pueden, por tanto, ser contempladas de forma ajena a las políticas de desarrollo. En general, los entes descentralizados han desarrollado un fuerte “*saber hacer*” en gestión de instrumentos de desarrollo social, pero mucho menos en el ámbito del fomento productivo. No obstante, este último está ganando creciente interés tanto por su importancia intrínseca como por la necesidad de combinarlo con el anterior.

En este sentido, es importante insistir en que el enfoque del desarrollo económico local es una alternativa al tipo de políticas asistenciales de superación de la pobreza, tratando de incidir en la generación de empleo y renta derivados de una mejora de la productividad y competitividad de los diferentes sistemas productivos locales. Ello supone avanzar desde un diseño asistencial a un planteamiento de desarrollo económico, y desde una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integrada, según las características y actores de cada territorio, que es donde se define la demanda de modernización del tejido de empresas existente, a partir de la cual debe construirse la oferta apropiada de servicios de innovación y capacitación técnica y empresarial para el fomento productivo local y la generación de *trabajo decente*.

Bibliografía

- Aghón, G; Alburquerque, F; Cortés, P: *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2001.
- Alburquerque, F: *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. Cuadernos del ILPES N° 43, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1997.
- _____: *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla, 2002.
- _____: *Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía*. Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Número 38, Sevilla, 2003.
- Becattini, G; Costa, M^aT y Trullén, J (dir.): *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid, 2002.
- Caparrós, R: *Información territorial para el desarrollo. Sistemas de información geográfica y desarrollo rural en Andalucía*. Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía, Sevilla, 2005.
- Esser, K; Hillebrand, W; Messner, D y Meyer-Stamer, J: “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, *Revista de la Cepal*, No. 59, Santiago de Chile, Agosto 1996.
- Fina, Ll: “Mercados de trabajo locales, empleo y paro en Europa”, en Becattini y otros (2002).
- Grefe, X: *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- Llorens, JL, Alburquerque, F y J del Castillo: *Estudios de casos de Desarrollo Económico Local en América Latina*. Serie de Buenas Prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Micro-Pequeña y Mediana Empresa. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, abril de 2002.
- Lundwal, B (ed.): *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London, 2005.
- OCDE: *Desarrollo territorial y cambio estructural*, Paris, 1994.
- Olazaran, M y Gómez Uranga, M (editores): *Sistemas Regionales de Innovación*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2001.
- Pérez, C: *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, México, 2004.
- Rodríguez-Pose, A: *El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de Desarrollo Económico Local en un mundo globalizado*. Local Economic Development Programme (LED), OIT Ginebra, 2002.
- Vázquez Barquero, A: *Política Económica Local*. Ediciones Pirámide, Madrid, 1993.

Anexo: Resumen de las iniciativas de desarrollo económico local más relevantes en América Latina

Resumen

El presente Anexo es parte del Informe sobre “Desarrollo Local en América Latina: Oportunidades y Desafíos para el Trabajo Decente”. Contiene un resumen de algunas de las iniciativas de desarrollo económico local más importantes de América Latina, entre las cuales destacan la del Distrito de Villa El Salvador, en Perú; las de Rafaela y Córdoba, en Argentina; las de Curitiba, Porto Alegre, Gran ABC y Pacto de Cooperación de Ceará en Brasil. Por otro lado, más allá del despliegue de iniciativas locales de desarrollo, también el tema comienza a ser contemplado como parte de políticas de carácter nacional, como es el caso del Programa Chile Emprende, y el diseño territorial de la política industrial llevada a cabo por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae).

La experiencia de desarrollo económico local de Villa El Salvador en Perú es una iniciativa pionera resultado de un proceso de asentamiento poblacional iniciado en 1971 en un pequeño distrito en las proximidades de Lima, en el cual los pobladores asumieron desde el inicio el objetivo de construir no sólo casas sino un parque industrial que proporcionara empleo a sus moradores.

La iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, en Argentina, es una de las más emblemáticas en América Latina, resultado de un conjunto de elementos básicos entre los que destacan la temprana formación de un “capital social e institucional” que sitúa el desarrollo productivo y el empleo relativamente al margen de las disputas partidarias; la conformación paulatina de un sistema local de empresas en torno a determinadas industrias locales relevantes; la atención dada desde los inicios a la capacitación técnica de recursos humanos en dichas actividades productivas; y la actitud pro-activa desplegada tanto por la Municipalidad como por el sector empresarial local desde la década de los noventa.

La experiencia de desarrollo económico local en Córdoba se ha construido en buena medida como parte de la discusión estratégica de la planificación urbana de la ciudad y su entorno metropolitano. Destaca en ella la actuación pro-activa de la Municipalidad como promotora del desarrollo económico de la ciudad, tratando de superar la tradicional separación entre el gobierno local, la iniciativa privada y las universidades.

En Brasil hay numerosas iniciativas de desarrollo económico local surgidas en estos años como resultado de procesos de modernización de la Administración Pública Municipal; el fomento de programas de generación de empleo y renta; y la formación de redes territoriales para el desarrollo local. Posiblemente la iniciativa de desarrollo económico territorial más relevante sea la del Gran ABC paulista, a lo que hay que sumar también el Pacto de Cooperación en el estado de Ceará y, más recientemente, el diseño territorial de la política industrial impulsado desde el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae).

Finalmente, el Programa Chile Emprende constituye el primer caso en América Latina, en el cual la política de desarrollo económico territorial ha sido incorporada, desde el año 2005, como una política de Estado, abriendo de este modo un escenario muy promisorio tanto en ese país como en el resto de países de la región latinoamericana.

1. La experiencia de desarrollo económico local del Distrito de “Villa El Salvador” en Perú

El Distrito de Villa El Salvador, con más de 320 mil habitantes, se encuentra situado a 20 kilómetros al sur de Lima y tiene una superficie de 35,4 Km², con un clima subtropical árido, caluroso, húmedo y sin lluvias regulares. Villa El Salvador constituye una llanura arenosa limitada al este y al oeste, respectivamente, por las primeras estribaciones de los Andes y por el cerro Lomo de Corvina que separa a Villa El Salvador del mar. El sistema de organización de la comunidad local tiene como unidades básicas el grupo residencial y el “sector”, constituido por varios grupos residenciales. Los sectores están compuestos por manzanas y un área de servicios comunes, y las manzanas se subdividen, a su vez, en lotes familiares de 140 metros cuadrados.

A fines de los años sesenta, la presión sobre los terrenos urbanos por parte de la población de Lima llevó al gobierno militar de Velasco Alvarado a la creación de la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Jóvenes, cuyo objetivo principal era la promoción de actividades autogestionarias en la construcción de vivienda e infraestructura urbana, en reemplazo de los programas tradicionales de vivienda subsidiados por el Estado. El 28 de Abril de 1971, alrededor de 200 familias ocuparon terrenos de propiedad del Estado al sur de Lima. Luego de varios días de conflicto se llegó a un acuerdo entre el Ministerio de Vivienda y un comité de pobladores, mediante el cual éstos aceptaban abandonar voluntariamente los terrenos a cambio de su reubicación en una zona próxima reservada para la expansión urbana en el Plan Director de la Municipalidad de Lima, ubicada cerca de la Costa Sur y de la carretera Panamericana, el actual Distrito de Villa El Salvador.

El Sistema Nacional de Movilización Social fue diseñado para organizar, a nivel nacional, la participación de los pobladores en varias actividades colectivas tales como la construcción de caminos o las redes de agua y desagüe. Se trataba de una forma de autoayuda en la cual el gobierno garantizaba la disponibilidad de recursos para las obras de infraestructura y los propios residentes contribuían con trabajo no calificado, la construcción de sus propias viviendas y el pago de los créditos otorgados para la instalación de servicios. Así se gestó el *Parque Industrial de Villa El Salvador*, cuya evolución posterior pasó por diversas etapas, la primera de las cuales, de 1971 a 1975, se centró en estimular la conciencia colectiva de los pobladores sobre la necesidad de un área reservada para actividades generadoras de empleo. La organización de los pobladores fue construida en correspondencia directa con el diseño territorial. De este modo, cada persona adulta elige a sus representantes por manzanas y éstos, a su vez, eligen al Consejo Directivo del Grupo Residencial. Posteriormente, los secretarios generales de todos los Consejos Directivos se reúnen para elegir el Consejo Ejecutivo Comunal del Asentamiento, formando la *Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador*.

La segunda etapa, de 1975 a 1985, fue una fase de estancamiento del proceso, durante la cual el Estado adjudicó el Parque Industrial a empresas constructoras privadas, con el objetivo de promover la creación de empresas exportadoras así como la generación de empleo. Si embargo, los inversionistas privados no mostraron interés en el proyecto, a lo cual se unieron la lentitud en la instalación de servicios básicos así como la crisis económica en esos años.

La tercera etapa se extiende entre 1986 y 1991, cuando el gobierno local y las asociaciones de productores locales trataron de recuperar el Parque Industrial para la comunidad de Villa El Salvador. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) jugó un papel decisivo en esa etapa, proporcionando asistencia técnica y apoyo institucional en el diseño organizativo del Parque Industrial.

La cooperación público privada tomó forma a través de la creación, en 1987, de la *Autoridad Autónoma del Parque Industrial* en la cual se integran el alcalde de Villa El

Salvador, el presidente de la Central de Asociaciones de Productores, el presidente de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador, y los representantes del Ministerio de Industria, Comercio, Transporte e Integración, de la Corporación Financiera del Desarrollo y del Instituto de Planificación. Con la ley de la Autoridad Autónoma del Parque Industrial, el Estado asumió plenamente el proyecto del Parque Industrial, coincidiendo con la primera gestión del alcalde Michel Azcueta en la Municipalidad de Villa El Salvador, que retomó la idea de distrito productivo originaria en la fundación de Villa El Salvador, al tiempo que estimuló la participación popular en el autogobierno local y modernizó la gestión municipal.

El período de 1991 a 1995 fue nuevamente una etapa de parálisis del proyecto debido a la existencia de cambios sucesivos de alcaldes y liderazgo de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de Villa El Salvador, la retirada del apoyo del Ministerio de Industria, y el clima de violencia existente, que hicieron que gran parte de los industriales abandonasen el Parque Industrial e incluso el Distrito de Villa El Salvador.

Finalmente, a partir de la reelección de Michel Azcueta como alcalde de Villa El Salvador, en noviembre de 1995, se inició una etapa de recuperación y consolidación del Parque Industrial, en un ambiente político de mayor estabilidad. Una de las primeras medidas del gobierno local fue reactivar el Parque Industrial con la creación de un *Centro de Desarrollo Empresarial*, a fin de procesar información especializada sobre tecnología y mercados, así como la provisión de servicios empresariales en diversas áreas (mercados, formación técnica, comunicación, asesoría legal, contabilidad, etc.). El *Parque Industrial de Villa El Salvador* es, pues, un proyecto ambicioso y de largo plazo, que no tiene precedentes en la historia del Perú, ya que no existe en el país ninguna otra experiencia que concentre una combinación tan peculiar de esfuerzos para promover la industrialización a pequeña escala.

En 1987, los consultores contratados por ONUDI para realizar el proyecto de actualización del Parque Industrial, registraron la existencia de 887 pequeñas empresas industriales o artesanales en Villa El Salvador, tres cuartas partes de las cuales se concentraban en las actividades de carpintería de madera, carpintería metálica y confección, y sólo el 14% de las empresas empleaba a más de cuatro trabajadores. Las empresas estaban pobremente equipadas y operaban fundamentalmente con mano de obra familiar en talleres vivienda; la capacidad gerencial de la empresa era, por lo general, deficiente; no se llevaban registros contables; y la división del trabajo era muy limitada. La importancia del trabajo asalariado era variable y los salarios reales se situaban frecuentemente por debajo del salario mínimo. Desde esa limitada situación inicial, el Parque Industrial de Villa El Salvador ha logrado desarrollar, desde 1988, una importante diversificación productiva en los sectores de carpintería, calzado y cuero, y metalmecánica, destacando la producción de aparatos de transmisión VHS y UHF, aparatos ortopédicos, balones de gas, cocinas eléctricas, cocinas industriales, equipos de panadería, equipo de rayos X, máquinas para la industria de alimentos, maquinaria textil, máquinas para aserraderos y minería, vajillas de acero inoxidable y material quirúrgico.

La participación de la *Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de Villa El Salvador* en ferias comerciales e industriales ha sido creciente, lo cual ha ido impulsando la relación de las empresas con los mercados. En este sentido, la participación del Parque Industrial en las Ferias de Subcontratación fue un aspecto importante para ayudar a madurar la identidad empresarial, expresada en el creciente uso de registro industrial, razón social, marcas, tarjetas de presentación, contabilidad de costos y precios, catálogos, comunicación, etc.

El reto de la Municipalidad de Villa El Salvador es promover la generación de empleo e ingreso para la comunidad local y la expansión de relaciones democráticas entre la misma. Para combatir la pobreza de sus pobladores, la Municipalidad de Villa El Salvador orientó

su gestión no sólo a las políticas sociales, sino también a intervenir en la base económica local, tratando de generar puestos de trabajo e impulsar la producción local y el desarrollo económico del distrito. En los últimos años ha habido cambios en el marco legal que, en lugar de fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales, han contribuido a su debilitamiento. Asimismo, los recursos con que cuentan los municipios son escasos. Por otro lado, las Municipalidades requieren de especialización técnica y de capacidad administrativa para promover el desarrollo económico local.

Como vemos, la Municipalidad de Villa El Salvador ha llevado adelante importantes iniciativas para la consolidación del Parque Industrial y, sobre todo, asumió el papel de liderazgo en los momentos necesarios. De un lado, estableció un marco normativo para incentivar el desarrollo económico local mediante ordenanzas, edictos, exoneraciones tributarias temporales y regulaciones de funcionamiento; de otro lado, mediante la creación de una *Oficina de Desarrollo Local* y el *Centro de Desarrollo Empresarial* cuyas principales funciones han sido la capacitación permanente en administración empresarial, planes de negocio y marketing; información sobre acceso a líneas de crédito; y establecimiento de relaciones entre las empresas y las instituciones académicas para promover la investigación tecnológica en la base productiva local.

Igualmente, la Municipalidad ha facilitado la capacitación y asistencia técnica, en coordinación con las empresas asentadas en el Parque Industrial. Otras actividades de la Municipalidad de Villa El Salvador se han orientado a la dotación de infraestructura para el desarrollo económico, tales como el asfaltado y mantenimiento de las vías de comunicación con el fin de facilitar el transporte y los intercambios; y el acceso a la información y a la comunicación. Finalmente, también la Municipalidad ha impulsado la creación de ferias empresariales y la promoción de los atractivos de la localidad a través de campañas de comunicación hacia fuera, mediante afiches, revistas y reportajes televisivos.

Entre los principales factores de éxito de la iniciativa cabe destacar la concepción originaria del proyecto de Villa El Salvador como una “ciudad productiva” y no sólo como ciudad dormitorio. Se tuvo claro desde el principio que se quería no sólo establecer nuevas viviendas, sino proporcionar empleo a los nuevos moradores. Por ello, los líderes comunales integrados en la Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador asumieron el objetivo de construir un parque industrial y no sólo casas.

Igualmente, hay que destacar el involucramiento del gobierno central en diferentes momentos a favor de la iniciativa de Villa El Salvador. Durante la gestión del presidente Alan García el gobierno facilitó los recursos legales, técnicos y económicos que impulsaron el Parque Industrial. La creación de la Autoridad Autónoma del Parque Industrial institucionalizó la iniciativa del desarrollo económico local e hizo posible la cooperación entre instancias del Estado Central, Gobierno Municipal y organismos de la sociedad civil, lo cual permitió que la iniciativa fuera menos vulnerable a los cambios políticos. La iniciativa se ha desarrollado con una gestión propia y un Consejo Directivo de carácter colectivo, con recursos de los propios miembros y aportes de agencias de cooperación técnica internacional. Así pues, junto a la capacidad de liderazgo de la Municipalidad de Villa El Salvador hay que añadir su eficacia para obtener recursos técnicos externos.

Entre las limitaciones de la iniciativa de desarrollo local de Villa El Salvador podemos señalar que, en determinados periodos, los alcaldes no comprendieron la importancia de la promoción económica local ni tuvieron los instrumentos necesarios para su desarrollo, lo que debilitó el proyecto del Parque Industrial. Por otra parte, la falta de visión del gobierno central sobre la iniciativa de desarrollo económico local se advierte en la discontinuidad que tuvo el apoyo del Parque Industrial de Villa El Salvador. Igualmente, también hay que citar la falta de capacidad técnica de los gobiernos locales para apoyar a los pequeños productores en los servicios de acceso al crédito, de información financiera y sobre

proyectos de inversión, análisis de mercados, adquisición de maquinaria, administración y contabilidad, capacitación, etc. A ello hay que sumar un contexto recesivo poco favorable, con una política de apertura que impone duras condiciones de competencia a la pequeña producción, y la falta de continuidad de un soporte institucional de servicios financieros y no financieros para las pequeñas y medianas empresas.

2. Rafaela, una iniciativa pionera de construcción de “capital social” para el desarrollo económico local

Rafaela es la tercera ciudad en importancia de la Provincia de Santa Fe (Argentina), tras Rosario y la capital provincial. Se trata de una ciudad de tamaño medio, con 83.642 habitantes según el Censo Nacional de Población 2001. La ciudad está situada a 90 kilómetros de la capital provincial y a 540 kilómetros de Buenos Aires, en una posición estratégica dentro de uno de los ejes económicos más dinámicos de América del Sur.

La experiencia de desarrollo económico local de Rafaela destaca por ser resultado de un largo proceso histórico de construcción institucional para el fomento productivo desde principios del siglo XX, con importantes rasgos de dinamismo emprendedor y de cooperación entre los agentes socioeconómicos locales, en el seno de una estructura social conformada inicialmente por los inmigrantes italianos que constituyeron el primer asentamiento de Rafaela a fines del siglo XIX. Existe, pues, en Rafaela, una identificación de los objetivos globales a nivel local, compartiéndose un proyecto básico de desarrollo regional, lo cual no significa la ausencia de conflictos socio-políticos sino que tales confrontaciones se inscriben en un marco general de objetivos comunitarios consensuados, más allá de las disputas políticas locales. Esta dotación temprana de “capital social territorial” es especialmente relevante en la experiencia de desarrollo local de Rafaela.

La instalación del ferrocarril, a fines del siglo XIX, cumplió también un papel importante en el desarrollo de Rafaela, al consolidar y expandir sus comunicaciones con otros mercados de Argentina. De este modo, Rafaela consiguió una situación estratégica, al convertirse en un importante nudo de comunicaciones, con dos ramales de ferrocarril y dos rutas terrestres que favorecieron el transporte de carga y de personas hacia el resto de Argentina y el exterior.

Desde su origen, la ciudad fue evolucionando desde su inicial perfil productivo agrícola a la actividad ganadera y la producción de leche, incorporando progresivamente la producción de maquinaria y equipo para las industrias láctea y frigorífica. Esta diversificación productiva en torno al desarrollo de la actividad agropecuaria constituye, igualmente, un rasgo destacado en la experiencia de desarrollo de Rafaela. En efecto, a partir de la segunda década del siglo XX comenzó a conformarse un sistema local de producción de manufacturas que tuvo en la transformación de productos primarios locales y en la fabricación de maquinaria agrícola sus dos ejes principales. Posteriormente, en la década de los setenta, el centro de dinamismo de la actividad metalmecánica regional se desplazó desde la producción de maquinaria agrícola y vial a la producción de autopartes y, más tarde, a la producción de maquinaria y equipo para la industria alimenticia y de insumos para el ganado.

Destaca también en la experiencia de Rafaela, el predominio de las pequeñas empresas, ya que más del 55% de los establecimientos industriales en Rafaela son industrias metálicas y de fabricación de maquinaria y equipo, con presencia extensiva de pequeñas empresas, correspondiendo casi el 79% a establecimientos de hasta 5 empleados, algo más del 18% a establecimientos entre 5 y 100 empleados y sólo el 3% a establecimientos de más de 100 empleados.

La preocupación por la vinculación entre la oferta de capacitación técnica de recursos humanos y las necesidades del sistema productivo local constituye otro rasgo importante en la experiencia de Rafaela. La *Escuela de Enseñanza Técnica “Guillermo Lehmann”*, denominada inicialmente Escuela de Mecánicos Agrícolas, permitió desde su temprana creación en 1912, la capacitación de los recursos humanos y la gestación de capacidad empresarial vinculadas a las actividades económicas de la zona. Asimismo, en 1926 se creó la Estación Experimental Agropecuaria del *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria*, que supuso una significativa contribución científica y tecnológica al desarrollo del sector agropecuario regional. Actualmente dicha Estación Experimental desarrolla estudios e investigaciones en producción animal, agronomía y desarrollo rural, además de llevar a cabo una activa vinculación con otros organismos de investigación y desarrollo en Argentina y en el exterior.

Desde 1968, el *Centro de Investigaciones Tecnológicas de la Industria Láctea* ha venido desarrollando actividades sustantivas en el sector, siendo sus técnicos especialistas reconocidos en todo el país. La Escuela de Enseñanza Técnica constituyó también un factor decisivo en la instalación en 1972 de la *Unidad Académica de la Universidad Tecnológica Nacional en Rafaela*, promovida por una “Comisión pro-desarrollo de Rafaela” integrada por la gremial empresaria y otros actores locales relevantes. En la segunda mitad de los años noventa se constituyó el *Centro de Investigación Tecnológica Rafaela*, perteneciente a la Red Nacional de Tecnología Industrial, y en el que participan los empresarios, la Municipalidad, la Universidad, la Escuela de Enseñanza Técnica, el Gobierno Provincial y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

En 1997 se creó el *Centro Regional de Rafaela*, dependiente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, que integró el Centro de Investigación Tecnológica de la Industria Láctea y el Centro de Investigaciones Tecnológicas de Rafaela. La misión de este centro regional es promover el desarrollo tecnológico de la industria local, priorizando la innovación tecnológica, optimizando la calidad de sus productos y procurando su adecuación a las mayores exigencias competitivas de los mercados.

Por su parte, en 1932, se creó la principal asociación gremial empresaria en la región, el *Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos*, que es hoy la entidad madre de 24 cámaras de industria y comercio. Entre ellas cabe citar la *Cámara de Industriales Metalúrgicos*, fundada en 1966, y la *Cámara de Comercio Exterior*, creada en 1978.

A partir de la década de los años noventa en el siglo pasado, tuvo lugar un importante impulso en la consolidación de la estrategia de desarrollo económico local en Rafaela, hecho en el cual influyeron de forma decisiva el papel activo desde la Municipalidad y el reforzamiento consiguiente de la articulación público-privada, junto al impulso de un nuevo grupo de dirigentes, tanto en el sector público como en el sector privado local, con formación y conocimiento de experiencias en el exterior, que trataron de buscar nuevas oportunidades para Rafaela sobre la base de los elementos de cooperación y confianza local preexistentes.

La llegada de un nuevo equipo bajo el liderazgo de Omar Perotti como intendente de la Municipalidad de Rafaela, en 1991, merece ser destacada por el impulso decisivo que desde entonces se dio a la gestión municipal como promotora del desarrollo económico local, paralelamente al decidido empeño por lograr una modernización de dicha gestión a fin de hacer de la Municipalidad una entidad eficiente en la prestación de servicios a la ciudadanía. A diferencia de periodos anteriores, en los que la Municipalidad se ocupó esencialmente de sus funciones tradicionales en la realización de obras y la prestación de servicios públicos, a partir de 1991 los nuevos dirigentes del municipio de Rafaela pasaron a desplegar de forma activa un esfuerzo orientado a la construcción de una visión estratégica para la ciudad, a fin de fortalecer e impulsar el proceso de desarrollo económico local. Como parte de dicho esfuerzo, la Municipalidad hubo de incorporar las prácticas de

funcionamiento de una organización eficiente, a fin de modernizar su gestión. En 1995, las realizaciones de los primeros años de esta modernización de la gestión municipal recibieron el *Premio Nacional a la Calidad* que concede la Presidencia de la Nación Argentina.

La *Secretaría de Programación Económica* de la Municipalidad de Rafaela, creada en ese año de 1991, permitió abordar, conjuntamente con el sector productivo local, la promoción de las pequeñas y medianas empresas y la construcción de un entorno local favorable a la cooperación de instituciones y actores relacionados con el desarrollo local, como la educación, la innovación tecnológica, el empleo, la información empresarial y la búsqueda de mercados externos. Entre las líneas de actuación de la Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad cabe destacar el fomento de la asociatividad de las pequeñas empresas, que tuvo como resultado la creación, en 1994, de la *Cámara de Pequeñas Industrias de la Región*, la cual opera hoy con más de 100 pequeñas empresas industriales o de servicios, dentro del Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos. La Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad ha impulsado igualmente programas para la internacionalización de la economía regional, la realización de visitas de estudiantes al exterior, el apoyo a emprendimientos tecnológicos, la generación de información para la toma de decisiones, y proyectos de infraestructuras de comunicaciones. Todo este trabajo ha permitido afianzar de forma decisiva las relaciones entre el gobierno municipal, el sector privado empresarial, el sector educativo y el conjunto de instituciones locales.

El *Plan Estratégico para Rafaela* constituye otro paso importante, liderado por la Municipalidad, mediante el cual se abrió en 1996 un espacio de discusión a toda la sociedad local, a fin de definir de manera participativa la planificación del crecimiento de la ciudad y la visión de la misma, la cual quedó definida como sigue: “Potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice el equilibrio urbano y la calidad ambiental y de vida para todos”.

Como uno de los proyectos del Plan Estratégico para Rafaela se creó, a fines de 1997, el *Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL)*, una entidad municipal cuyo objetivo es acompañar los cambios y la transformación de la comunidad local, trabajando en la formación de recursos humanos y en el conjunto de condiciones culturales y socioeconómicas favorables al desarrollo de la ciudad y su región, fortaleciendo de ese modo la interacción entre el Estado y la sociedad local, y colaborando en el proceso de transformación de la nueva Administración municipal.

Por otra parte, a iniciativa de un grupo de jóvenes profesionales y empresarios de Rafaela y localidades vecinas, se creó en 1992 la *Fundación para el Desarrollo Regional*, una entidad civil sin fines de lucro, ante la carencia de instrumentos que les ayudasen a mejorar su perfil competitivo tras el proceso hiperinflacionario sufrido por el país. Esta Fundación tuvo una concepción de avanzada por parte del sector empresarial local al incorporar una dimensión de competitividad para la región de Rafaela.

En 1993, las instituciones empresariales locales y el gobierno municipal comenzaron a preparar un proyecto para el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dirigido a la mejora de la competitividad de la pequeña y mediana empresa regional, a través de la identificación de la demanda de servicios de desarrollo empresarial, el fomento de procesos asociativos y la creación de una oferta territorial de consultoría para Pymes. Dicho proyecto se concretó a fines de 1996 mediante la creación de un *Centro de Desarrollo Empresarial*, financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones y aportes locales de diferentes entidades empresariales y de la Municipalidad, con la finalidad de fomentar la demanda de servicios de desarrollo empresarial por parte de las Pymes locales, mejorar la orientación y contenidos de la oferta

local de este tipo de servicios empresariales, impulsar acciones colectivas y fortalecer las organizaciones empresariales locales. El *Centro de Desarrollo Empresarial* ha venido trabajando en estos años en la mejora de la calidad productiva y la internacionalización empresarial y en programas sectoriales y de innovación tecnológica, todo lo cual le ha convertido en una institución de gran importancia en el ámbito empresarial local y regional.

Como se aprecia, existen tres conjuntos de actores locales (sector público, sector empresarial y entidades de capacitación de recursos humanos) que poseen importantes relaciones entre sí, siendo la Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad la entidad que conecta con un mayor número de instituciones para realizar actividades conjuntas, seguida del Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos y la Escuela de Enseñanza Técnica. Todas las entidades locales valoran muy favorablemente el desempeño de la Municipalidad en sus funciones de promoción y liderazgo en la generación de iniciativas y capacidad de articulación y consenso entre los diferentes actores, tema éste que comparte también con el Centro Comercial e Industrial y el Centro de Desarrollo Empresarial. Se trata, pues, de un liderazgo compartido de forma constructiva y abierto a la participación de actores locales, lo cual refleja una vez más el trasfondo de visión común a favor del desarrollo económico local en Rafaela.

Como puede apreciarse, este tipo de iniciativas han contado desde sus inicios con una estructura social e institucional con rasgos de dinamismo emprendedor y cooperación empresarial a nivel local y, posteriormente, con el importante impulso que en la década de los noventa constituye la asunción por parte de los dirigentes de la Municipalidad de Rafaela de sus nuevos roles como promotores de un entorno favorable al desarrollo económico local, de forma concertada con el sector privado empresarial y el conjunto de la sociedad local. Se destaca así, en el caso de Rafaela, la trascendencia de las relaciones de confianza y cooperación construidas en el entorno institucional local como uno de los requisitos más importantes en el éxito del proceso de desarrollo económico y social.

3. La experiencia de la planificación estratégica urbana y el desarrollo económico local en Córdoba, Argentina

La ciudad de Córdoba, con una población aproximada de 1,3 millones de habitantes, es la capital de una de las provincias más dinámicas de Argentina, donde ocupa el tercer lugar por su volumen demográfico y su participación en el PIB nacional. Posee una buena dotación de infraestructuras básicas y suelo industrial, un aeropuerto internacional, dos centros de transferencia de carga y una zona franca. La ciudad tiene una posición estratégica en uno de los ejes dinámicos del Mercosur, el corredor bioceánico austral que va desde Sao Paulo, Curitiba y Porto Alegre hasta Mendoza, Santiago y Valparaíso. Igualmente, Córdoba es sede importante de centros universitarios y de investigación, con dos universidades nacionales, una de ellas con más de 400 años de existencia, y cuatro universidades privadas, que desarrollan sus actividades para toda la región centro y norte del país. La población universitaria de la ciudad asciende a 130.000 estudiantes, lo que supone el 10% del total nacional.

Córdoba es la aglomeración urbana principal de las áreas central, norte y noroeste de Argentina, las cuales cubren una superficie aproximada de 870.000 km², con una población de 6,7 millones de habitantes. En este amplio territorio la ciudad cumple funciones como nodo principal del sistema vial y de comunicaciones, siendo un importante lugar de intercambio comercial, empresarial y de servicios. La ciudad y su región colindante cuentan con un valioso potencial paisajístico, cuya revalorización turística, económica y urbanística permite ofrecer ventajas desde el punto de vista medioambiental y de calidad de vida, así como para la creación de nuevos emprendimientos productivos.

En la distribución del PIB provincial destaca la importancia de la industria manufacturera, así como los sectores de servicios y finanzas. La ciudad es protagonista de un importante proceso de industrialización desde los años cincuenta, presentando el sector manufacturero una elevada concentración de su producción, en la que destacan la industria metalmecánica, maquinaria y de equipo, con predominio del sector automotriz; la fabricación de productos minerales no metálicos, principalmente cemento; y la producción agroalimentaria. La estructura empresarial muestra, por su parte, una fuerte presencia de microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales ocupan aproximadamente las 3/4 partes de la mano de obra local.

La integración en el Mercosur ha tenido un impacto muy positivo para el desarrollo económico de la ciudad, siendo ésta una de las economías locales más beneficiadas por dicho proceso de integración. No obstante, al ser las exportaciones locales fuertemente dependientes de Brasil, fundamentalmente en los sectores alimenticio, lácteo y automotriz, los episodios de crisis en las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina tienen una incidencia muy fuerte en la economía de la ciudad. Esta circunstancia hace imprescindible la diversificación productiva y de mercados del sistema económico local.

Frente a un panorama caracterizado por el dinamismo de los procesos de globalización, las nuevas formas de integración regional (Mercosur) y el impacto que tienen las nuevas tecnologías y procesos productivos sobre el territorio urbano, la Municipalidad de Córdoba decidió constituirse en promotor del desarrollo económico de la ciudad. La situación de crisis económica y social, con una fuerte caída de los niveles de actividad y alta tasa de desempleo, exigieron a la Municipalidad una reacción comprometida con el mejoramiento de la calidad de vida. Consecuentemente, la preocupación fue mejorar aquellos aspectos que influyen en la productividad desde el espacio urbano y con ello elevar la competitividad de los agentes económicos en mercados cada vez más exigentes.

El *Plan Estratégico de Córdoba 1995-2000* constituye el paso inicial sobre el que se construyó la iniciativa de promoción del desarrollo económico local de la ciudad. El Plan refleja la voluntad política del gobierno municipal y de un importante conjunto de instituciones locales de concertar un proyecto global y colectivo para la ciudad. Esta visión de futuro compartido fue la que impulsó la búsqueda de acciones conjuntas entre los actores públicos y privados, facilitándose a través de la *planificación participativa y abierta* la construcción de espacios de confianza y concertación entre los actores locales. Igualmente, la *concepción integral* de dicha planificación permitió incorporar una perspectiva intersectorial de los distintos problemas de la ciudad, superando la visión físico-espacial de la misma y contemplando el hecho urbano como un hecho socioeconómico.

En la formulación del primer Plan Estratégico participaron casi 200 organizaciones públicas y privadas a través de las Comisiones de Trabajo que acompañaron las diferentes fases del planeamiento. El Plan incorpora cuatro ejes estratégicos relativos al modelo de ciudad y entorno metropolitano; el posicionamiento de Córdoba como ciudad competitiva en su espacio regional y continental; la dimensión del desarrollo sostenible local; y la equidad e integración social.

La metodología participativa iniciada con el Plan Estratégico guió también el funcionamiento de la *Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad*, nueva área del gobierno local creada a tal fin, e integrada por el mismo equipo que coordinó las tareas del Plan, con lo cual se logró el máximo aprovechamiento del “capital relacional” alcanzado entre los actores socioeconómicos locales durante el proceso de planificación estratégica. Esta nueva área municipal utilizó los perfiles de proyectos formulados en el eje estratégico sobre Desarrollo Económico Local, estructurando su actuación en cinco subprogramas relativos a la Cualificación de Mano de Obra y Apoyo a la PyME; Fomento del Comercio Exterior y Posicionamiento en el Mercosur; Promoción Internacional de la Ciudad; Sistema de

La constitución de una organización mixta, resultado de la cooperación entre los actores público y privado, para ejecutar los acuerdos correspondientes a la política económica local y mejorar la competitividad de la ciudad, se basó en el convencimiento de que debía superarse la tradicional separación entre el gobierno local y la iniciativa privada. La creación de nuevos ámbitos institucionales entre los representantes del sector empresarial y la Municipalidad estuvo facilitada por el ejercicio participativo llevado a cabo en las diferentes comisiones intersectoriales de trabajo propias de la etapa de formulación del Plan Estratégico de la Ciudad. A lo largo de dicho proceso la Municipalidad asumió un papel de liderazgo, contando con la confianza del resto de actores locales, incluyendo el sector privado empresarial.

En el marco del Plan Estratégico de la Ciudad se vio la necesidad de crear una entidad de carácter permanente para impulsar la política económica local. La *Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba* es una entidad privada con personería jurídica constituida bajo la forma de una asociación civil, creada en septiembre de 1997 por el Gobierno municipal y un conjunto de Cámaras empresariales locales. La Agencia es expresión de una propuesta novedosa de coordinación público-privada, en la que los distintos actores locales potencian sus fortalezas a través de una gestión asociada. La finalidad de la Agencia es contribuir al desarrollo socioeconómico de la ciudad mediante acciones orientadas a apoyar y fortalecer las microempresas y Pymes locales. Sus objetivos son llegar a constituirse en un instrumento transformador, gestor y promotor del desarrollo económico y social de la ciudad; potenciar el desarrollo endógeno; diversificar la estructura económica local; y posicionar competitivamente a Córdoba en su espacio regional y continental. Las organizaciones fundadoras de la Agencia son la Unión Industrial; la Cámara Argentina de la Construcción; la Federación Agraria; el Consejo Federal de la Industria; la Cámara de Industriales Metalúrgicos; la Cámara de la Madera; la Cámara de Artes Gráficas; la Cámara de Comercio Exterior; la Cámara de Turismo de la Provincia de Córdoba; la Cámara de Comercio; la Cámara de Industrias Plásticas; la Asamblea de Pequeñas y Medianas Empresas; y la Municipalidad de Córdoba.

La Agencia posee una estructura reducida y flexible, a fin de situarse lejos del funcionamiento burocrático o asistencial, mediante un trabajo de gestión eficiente como entidad intermediadora. La mayoría de la toma de decisiones en la Agencia corresponde a los socios privados, con lo cual se pretende resguardar a la institución de los vaivenes políticos propios de los cambios de gobierno local. Sin embargo, la Municipalidad posee la primera minoría, a fin de terciar entre las distintas posiciones enfrentadas que puedan surgir al interior de la Agencia y para garantizar que las actuaciones de la misma guarden relación con los grandes objetivos de la política económica local.

Como se señaló anteriormente, el objetivo de la diversificación productiva de la base económica local es especialmente importante, para lo cual la *Incubadora de Empresas*, creada en octubre de 1998, constituye un instrumento para favorecer la formación de nuevas empresas innovadoras, reduciendo los obstáculos y minimizando los riesgos propios del inicio de una actividad empresarial. La incubadora es una entidad privada con personería jurídica como fundación, que brinda servicios logísticos y operativos, así como asistencia técnica sobre gestión empresarial, productiva y comercial, siendo sus socios fundadores la Municipalidad, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Tecnológica Nacional y la Unión Industrial de Córdoba. La incubadora cuenta también con las Cámaras de Industriales Metalúrgicos y de Comercio Exterior como socios adherentes. Sus objetivos estratégicos son regenerar el tejido industrial, tecnológico y de servicios de la ciudad; promover la creación de empleos; diversificar la base productiva local; e incrementar el nexo entre universidades y empresas locales.

A pesar de que no es posible atribuir únicamente a la iniciativa de desarrollo económico local los avances en el desarrollo socioeconómico de la ciudad, parece claro que dicha experiencia ha influido de forma positiva en el mismo. A fines de la década de los noventa, Córdoba se situaba en el segundo lugar del país en el *ranking* social, según indicadores de empleo, ingreso, educación, salud y seguridad. Debido a su ubicación geográfica y a los procesos de apertura e integración económica recientes, la ciudad se está consolidando como un centro principal de transporte. De igual modo, el sector industrial se ha localizado en el área sur de la ciudad con la instalación de cinco empresas del sector automotriz (Chrysler, General Motors, Fiat, Renault y Volkswagen), conformándose un núcleo importante en la integración comercial del Mercosur. Por su parte, la inversión hotelera y de áreas de negocios aumentó a partir del incremento de las relaciones comerciales con otras ciudades, adquiriendo la ciudad características de centro de congresos, ferias y exposiciones para actividades científicas, culturales o de negocios, lo cual conlleva igualmente la necesidad de centros de esparcimiento y servicios. Todo ello ha requerido el despliegue de una infraestructura urbana y de servicios complementarios a lo que trata de dar respuesta precisamente la iniciativa integrada de desarrollo económico y urbano desplegada a partir de la elaboración del primer Plan Estratégico de la Ciudad, cuya revisión y puesta al día se lleva a cabo actualmente.

A pesar de los avances en la concertación entre actores públicos y privados, buena parte de las iniciativas de desarrollo económico local se resienten de la dificultad para lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales (central, provincial y local) de la Administración Pública y entre los diferentes ministerios o departamentos sectoriales de la misma. Además, las políticas aplicadas por el gobierno nacional no han sido suficientes para atemperar la caída del nivel de actividad y el desempleo en las economías locales y provinciales de Argentina, y tampoco para disminuir el atraso tecnológico en los diferentes territorios de la Nación. Tampoco el Gobierno Provincial de Córdoba ha tenido, por lo general, una actuación sustantiva en este campo. La razón de esta falencia parece encontrarse en las dificultades que ha debido enfrentar en este tiempo, abocado a una política de ajuste que le permitiera equilibrar su alto déficit y disminuir su elevado grado de endeudamiento. Esta situación puede explicar en parte la falta de presencia del Gobierno Provincial en la promoción del desarrollo económico territorial.

Entre los motivos de la escasa efectividad de las políticas del gobierno central hay que señalar la pérdida de iniciativa del Estado central frente al poder que ha ido cobrando el mercado. Este hecho ha mermado la capacidad de formulación de políticas de desarrollo específicas para las diferentes realidades territoriales, al tiempo que el Estado central dio prioridad fundamental a la estabilidad macroeconómica, descuidando la atención debida a la transformación productiva e innovación de los diferentes sistemas productivos locales.

Otro motivo fundamental de la falta de efectividad de las políticas del gobierno nacional para promover el desarrollo económico local, se debe a la distancia existente entre el aparato burocrático del Estado central y la realidad socioeconómica de las diferentes ciudades y provincias argentinas. A ello hay que añadir cierto grado de descoordinación entre las políticas de las distintas áreas del gobierno central, la indeseable injerencia de las cuestiones partidistas, y un retraso evidente en aceptar la importancia del papel de las Pymes como objetivo principal de los programas de promoción para el desarrollo económico territorial. En este sentido, si bien es de destacar la creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, hay que advertir que se ha visto hasta ahora muy demorada la implementación de sus programas en forma descentralizada.

Finalmente, otro motivo se encuentra en la falta de articulación de las políticas de fomento dirigidas al sector empresarial de las Pymes entre los diferentes gobiernos nacionales que componen el bloque del Mercosur, donde el nivel nacional suele olvidar las especificidades de las economías regionales. La consecuencia final de todo ello es que la distancia entre

los ejecutores de las políticas centrales y la realidad diferenciada de las economías territoriales dificulta la comunicación entre la oferta de instrumentos de fomento existente y la demanda de innovación en las diferentes áreas territoriales de la República Argentina.

4. Iniciativas de desarrollo económico local en Brasil

El proceso de descentralización en Brasil, iniciado en los años ochenta, tuvo lugar en el contexto de la prolongada crisis del Estado nacional desarrollista, coincidiendo con las aspiraciones de descentralización fiscal de los gobiernos locales y la lucha por la recuperación de la democracia. Entre las características a resaltar en dicho proceso de descentralización de Brasil en esos años hay que subrayar, en primer lugar, que no fue impulsado desde el gobierno federal, tal como ha acontecido en otros países de la región, en los cuales la descentralización ha estado vinculada a la crisis fiscal del Estado central, a los problemas de la gobernabilidad, o a la necesidad de buscar una intervención más eficaz de los gobiernos centrales a nivel territorial.

En Brasil, la descentralización se inició mucho antes de que la crisis fiscal se manifestara con toda su intensidad en el Estado federal y pasara a convertirse en el principal tema de la política económica en los años noventa. Asimismo, los problemas de la gobernabilidad en los años ochenta estuvieron más asociados al proceso hiperinflacionario y, de ese modo, la descentralización fue vista por el gobierno federal como un posible agravante del problema más que como una solución.

Una segunda característica del proceso de descentralización en Brasil tiene que ver con su simultaneidad con los procesos de recuperación de la democracia y apertura política. La recuperación de la democracia tuvo primero lugar en los gobiernos subnacionales, al inicio de los años ochenta, con la elección para gobernadores y prefectos, casi diez años antes de que en 1989 se alcanzase en el nivel federal la elección directa para Presidente de la República. De esta forma, se dio una identificación entre la lucha por la descentralización y la recuperación de la democracia, quedando la primera sin una coordinación suficiente como proyecto articulador desde el nivel federal, el cual era considerado en esos años como la carga de un régimen autoritario en descomposición y un gobierno al final de su mandato, mientras los gobiernos subnacionales eran identificados como la nueva institucionalidad democrática del país.

La falta de una política global de descentralización y la extrema heterogeneidad socioeconómica del país contribuyeron a la existencia de lagunas o superposición de atribuciones en diversos temas y niveles de gobierno. Pese a ello, el proceso de descentralización en Brasil dio como resultado un reforzamiento de la Federación, lo cual puede señalarse como una tercera característica de dicho proceso. Este reforzamiento del contenido federativo del Estado brasileño viene dado por la reinstauración de las elecciones directas para los gobiernos estatales y municipales, el aumento de las atribuciones y competencias de los niveles subnacionales de gobierno, y la elevación de la capacidad fiscal propia y la disponibilidad de recursos financieros por parte de los estados y municipios.

En suma, pese a la descoordinación general del proceso de descentralización y la falta de definiciones claras respecto a las nuevas competencias, Brasil es hoy, en términos fiscales, uno de los países más descentralizados de América Latina. Sin embargo, la importante heterogeneidad económica regional en el país, sumada a las transformaciones estructurales por las cuales la economía brasileña está pasando, componen un contexto complicado que no facilita la necesaria correspondencia entre obligaciones y recursos, dificultando que algunos estados y municipios consigan asumir las nuevas atribuciones.

Por su parte, las grandes disparidades económicas entre las distintas unidades de la Federación brasileña se traducen en profundas asimetrías en términos de capacidad fiscal. En los estados del Norte y Nordeste de Brasil, con excepción de Pernambuco, Bahía y Ceará, la dependencia de la transferencia de los recursos federales es, como mínimo, una vez y media superior a los recursos propios. Y en más de la mitad de los municipios brasileños, en promedio, la recaudación propia no llega al 5% de los recursos totales disponibles (Coelho, 2000).

El tema pendiente consiste, pues, en la ausencia de una perspectiva integral que incorpore la reestructuración de las bases de un nuevo pacto federativo en un contexto de ampliación de los conflictos entre esferas de gobierno y regiones, así como de profundas transformaciones en la economía y la sociedad brasileña y en su inserción internacional. Sin una incorporación de contenidos y competencias sustantivas en términos de desarrollo económico territorial, la descentralización queda condenada a una siempre difícil práctica de redistribución de recursos escasos y conflictos de intereses entre regiones y municipios en ese reparto.

Asimismo, las grandes tendencias internacionales de privatización, apertura de mercados y desregulación de las economías, conducen a una creciente concentración de capital en la esfera privada, ante lo cual es preciso reforzar precisamente la capacidad de los diferentes sistemas productivos locales, tanto para igualar condiciones de competencia empresarial y regional, como para atender a los objetivos de cohesión social al tiempo que se fomenta la productividad y competitividad de las micro y pequeñas y medianas empresas, las cuales son decisivas en la generación de empleo y renta de la población.

Según Coelho (2000) son tres las modalidades existentes de iniciativas de desarrollo económico local en Brasil en estos últimos años. De un lado, las relacionadas con la modernización de la Administración Pública Municipal; de otro, las iniciativas referidas a los programas de generación de empleo y renta, principalmente los que trabajan formas alternativas de financiamiento y; finalmente, las experiencias de constitución de redes de actores sociales para el desarrollo local.

La primera modalidad representa una modernización de formas de actuación tradicionales en el área urbanística o político-administrativa. La segunda modalidad incluye la experiencia de entidades que facilitan localmente el financiamiento y capacitación de los pequeños empresarios y cooperativas, sin exigir las garantías formales tradicionales. Normalmente estas entidades aceptan avales solidarios, constituidos por grupos que se responsabilizan colectivamente por los créditos. Se trata de iniciativas que suelen movilizar a los diferentes niveles de gobierno, articulando instituciones gubernamentales y sectores de la sociedad civil como las asociaciones comunitarias y las entidades representativas del empresariado local.

Por último, la tercera modalidad de iniciativas de desarrollo económico local muestra algunas experiencias de constitución de redes de actores sociales y económicos que se distinguen por definir un campo más amplio que el de la política sectorial de empleo y renta o el funcionamiento de instrumentos de intermediación financiera para micro y pequeñas empresas.

Dentro de la primera modalidad se incluye la experiencia de Curitiba. En la segunda modalidad se citan el Programa de Generación de Empleo y Renta de Quixadá y la creación de instrumentos financieros como la Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL, en Porto Alegre. Finalmente, entre las iniciativas de la tercera modalidad se incluyen el Pacto de Cooperación del estado de Ceará, y la iniciativa de desarrollo regional del Consorcio Intermunicipal del Gran ABC, en el estado de São Paulo. Estas dos últimas iniciativas se exponen en mayor detalle mediante apartados propios, tras la presentación más breve que se hace del resto de iniciativas brasileñas citadas.

Pese a la diversidad de las experiencias descritas se pueden identificar entre ellas algunos puntos comunes. En primer lugar, la mayoría de dichas iniciativas surgen al inicio de la década de los 90, ocupando el espacio abierto por la ausencia de políticas de desarrollo territorial así como las limitaciones de las políticas sociales compensatorias en un contexto de crisis económica generalizada. Igualmente, a pesar de la existencia de iniciativas que involucran grandes instituciones federales, hasta el presente no existe una incorporación del enfoque e importancia del desarrollo económico local en las políticas públicas del gobierno federal.

Si bien es conocida la importancia de las microempresas y pequeñas y medianas empresas en Brasil, las cuales ocupan aproximadamente el 78% del empleo formal, no se vinculan las políticas de apoyo a este tipo de empresas según su inserción en los diferentes contextos territoriales y bajo un enfoque de desarrollo económico local. De este modo, son los gobiernos locales (y algunos gobiernos estatales) los principales actores estratégicos de estas iniciativas, tanto por el poder de movilización de que disponen como por su función de articuladores de actores territoriales.

Este hecho se ha visto resaltado por la reducción de las funciones regulatorias y de planificación del Estado central, así como por el vaciado y crisis de las tradicionales agencias de desarrollo regional. Hay que resaltar también la reducida participación de los actores empresariales locales, los cuales se sitúan en estas iniciativas como actores secundarios en el proceso.

De otro lado, la presencia dominante de experiencias que tienen su eje articulador en los programas de generación de empleo y renta y en los instrumentos de financiación, muestra la presencia de una visión sectorial de las iniciativas locales, aunque planteadas a través de una integración horizontal de actores. Asimismo, el fuerte énfasis en los instrumentos financieros desvela el carácter incipiente de estas experiencias, que requieren la constitución de programas más integrados en las áreas de desarrollo tecnológico, capacitación y comercialización, entre otros aspectos sustantivos para la productividad y competitividad territorial y empresarial.

Aunque existen ya numerosas iniciativas de desarrollo local en el país, no se dispone hasta el momento de instancias de articulación capaces de promover un continuo y eficaz intercambio de información sobre dichas experiencias, lo cual agudiza el carácter disperso y fragmentado de las iniciativas, sin una política oficial de apoyo a las mismas, lo cual compromete su sostenibilidad en el medio y largo plazo.

a) Curitiba: del desarrollo urbano a la generación de empleo y renta

Curitiba es una ciudad conocida por la creatividad de sus proyectos urbanísticos, aunque es también un importante polo de desarrollo industrial y de servicios. Desde 1973 la economía de la ciudad ha experimentado una tasa de crecimiento importante, bastante por encima del promedio nacional. La actividad económica de Curitiba, basada fundamentalmente en el aprovechamiento de la madera en los años setenta, se ha diversificado en los últimos años, a partir de su consolidación como centro de manufactura de bienes durables, con especialización en material eléctrico y material de transporte. De todas formas, este dinamismo del sector industrial no generó automáticamente un proceso de integración vertical en el interior de las cadenas productivas locales. Sólo más recientemente, Curitiba inició programas multisectoriales que integran proyectos de infraestructura urbana y proyectos de generación de renta, cuyo ejemplo más importante es el denominado “Línea de Empleo”, un proyecto que tiene como objetivo la creación de un eje de desarrollo económico y social incluyendo catorce barrios de la periferia de la ciudad.

El proyecto trata de crear una vía de circulación entre dichos barrios, impulsando el crecimiento del comercio y los servicios e instalando “polos de empleo”, esto es, áreas que concentran equipamientos dirigidos a la creación y fortalecimiento de empresas. Un ejemplo de estos equipamientos son los “Barracones Comunitarios”, que son espacios donde la población puede implantar microempresas o pequeñas empresas con el apoyo de entidades de capacitación profesional y empresarial. Estos Barracones Comunitarios sintetizan la visión integrada de infraestructura urbana y creación de equipamientos para impulsar emprendimientos productivos y son parte de una Agencia del Emprendedor cuya finalidad es atender a micro y pequeños empresarios de la “Línea de Empleo”, un proyecto que cuenta con la colaboración del Banco de Brasil y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Por su parte, la Universidad Católica de Paraná aporta personal responsable para las áreas de administración de empresas, economía y contabilidad, a fin de dar asistencia al emprendedor antes y después del acceso a las líneas de crédito. De este modo, el proyecto “Línea de Empleo” se caracteriza por incorporar obras y acciones (unidades de salud, guarderías, nuevas líneas de transporte, áreas de recreo, pavimentación, etc.) capaces de alterar el perfil de los barrios periféricos incluidos en su área de actuación.

Otro programa diseñado por la Administración Municipal para promover la generación de empleo y renta es el Mercado Metropolitano, que está dirigido a las personas que utilizan su propia residencia como local donde realizan su actividad productiva. Casi el 80% de las personas inscritas en este programa son mujeres amas de casa. A través de este programa reciben servicios de orientación técnica, artística y empresarial, además de información sobre aspectos legales de la producción, conocimiento de productos, facilidad de acceso a las líneas de financiamiento existentes, incentivos y orientación, para la formación de talleres de producción comunitaria y comercialización de sus productos.

Sin embargo, a pesar de su indudable interés, esta iniciativa no tiene aún la dimensión de un proyecto integrado como estrategia de desarrollo económico local, con concertación de los actores estratégicos principales, identificación de las cadenas productivas principales y articulación de la economía popular a las líneas principales de la producción industrial local.

b) El Programa de Generación de Empleo y Renta de Quixadá

El Programa de Generación de Empleo y Renta del municipio de Quixadá (Ceará), se organizó en 1993, gracias al acuerdo alcanzado entre la Prefectura Municipal, el Banco del Nordeste, el Sistema Nacional de Empleo, la Secretaría de Trabajo y Acción Social del Estado y el Banco del Estado de Ceará. El programa inició sus actividades mediante la concesión por parte de la Prefectura Municipal de pequeños empréstitos (hasta mil reales) a microempresarios, trabajadores autónomos y desempleados que querían montar un negocio por cuenta propia. El programa incluye por parte de la Prefectura la verificación de la garantía de la administración de los nuevos negocios. Posteriormente, el Municipio estableció un convenio con el Departamento de Actividades Productivas de la Secretaría de Trabajo y Acción Social del Gobierno del Estado, consiguiendo el acceso al crédito del Banco del Estado de Ceará.

Tras conseguir este objetivo inicial del programa, la Prefectura Municipal creó el Fondo de Incentivo a las Pequeñas Unidades Productivas y estableció un convenio con el Sistema Nacional de Empleo, lo que permitió el acceso a los créditos del Banco del Nordeste asignados al Programa del Fondo de Amparo al Trabajador. El convenio con el Banco del Nordeste fue posible tras la evaluación favorable del trabajo inicial realizado por la Prefectura, la cual incorporó junto a la concesión de los créditos las actividades de capacitación y acompañamiento técnico y jurídico de las actividades financiadas. Este

sistema de acompañamiento técnico y de capacitación junto a las líneas de crédito ha sido fundamental para consolidar y ampliar los proyectos financiados.

Finalmente, el programa impulsa la creación de un *Consejo Municipal del Trabajo*, integrado por el sector público local, empresarios, trabajadores y sociedad civil, con la finalidad de incorporar al conjunto de actores de la ciudad y constituir un foro de debate y toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo regional, facilitando también la creación de cauces político-institucionales para la obtención de recursos.

La experiencia de Quixadá muestra, como vemos, resultados positivos no sólo en términos de empleo y renta, sino como proceso participativo local. Entre sus principales aspectos positivos hay que señalar el hecho de que la propuesta resulta de un proceso de construcción colectiva que garantizó la credibilidad de la población y creó un ambiente propicio para la movilización de la sociedad civil; la aportación de recursos financieros municipales junto al apoyo técnico, jurídico, de capacitación y apoyo al cooperativismo y asociativismo empresarial, lo cual aseguró posteriormente la consecución de los acuerdos con otras instituciones y líneas de crédito; y el carácter integrado del programa, que incorpora diversos servicios de desarrollo para pequeñas empresas constituyendo, de ese modo, una política consistente de empleo, articulando órganos e integrando acciones, con metas y objetivos coordinados por una estrategia de la Prefectura Municipal.

Algunos de los servicios ofrecidos a los pequeños productores en esta iniciativa de Quixadá están presentes en otros programas de financiamiento alternativo, pero lo peculiar de esta experiencia es su carácter de iniciativa integral orientada por un conjunto de instituciones que comparten una estrategia coherente de desarrollo local. Entre los aspectos críticos hay que mencionar que todo el proceso fue impulsado y continúa siendo orientado por instituciones públicas, lo que introduce elementos de incertidumbre ante posibles cambios electorales y políticos.

Igualmente, el componente de crédito subsidiado del programa le sitúa como un tipo de política social alternativa, sin que ello asegure la viabilidad plena en el funcionamiento de mercado de las actividades promovidas. En este sentido, la iniciativa no puede considerarse plenamente como una experiencia de desarrollo económico local, aunque ello no desvirtúa lo más mínimo su importancia como política socioeconómica en un contexto regional tan adverso como el del Nordeste de Brasil.

c) La Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL como eje articulador del desarrollo económico local en Porto Alegre

La Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL es parte del proceso de desarrollo económico local de Porto Alegre, una iniciativa de gran relevancia que se proyectó posteriormente desde el propio gobierno del estado de Río Grande do Sul. Se trata de una institución propuesta por la Prefectura de la ciudad pero formulada y ejecutada en colaboración con otros agentes económicos y sociales privados locales.

Lo que diferencia esta iniciativa de otros programas de generación de empleo y renta es que ésta se articula con un proyecto de Gobierno Municipal dentro de una red de programas e instituciones especializadas en diferentes servicios de información estratégica, capacitación técnica, desarrollo tecnológico y crédito. La experiencia de Porto Alegre presenta, pues, algunas características específicas en función de su carácter integrado, ya sea por la sinergia producida por la red de instituciones y programas sectoriales, o por la integración en una visión conjunta sobre la ciudad. De este modo, la acción de PORTOSOL está integrada con las actividades del *Presupuesto Participativo* y el Proyecto “*Porto Alegre Más Ciudad Constituyente*”.

El *Presupuesto Participativo* tiene su origen en 1989, con el Gobierno Municipal del Partido de los Trabajadores, siendo su objetivo la movilización y creación de condiciones de participación de la población local en la definición de la asignación de recursos e inversiones anuales de la Prefectura Municipal. Esta iniciativa de Porto Alegre se ha convertido en una referencia clásica dentro de los programas de gestión democrática en Brasil, América Latina y, posteriormente, el resto del mundo. Por su parte, el Proyecto “*Porto Alegre Más Ciudad Constituyente*” tiene como finalidad pensar las directrices para el futuro de la ciudad, a fin de deducir los proyectos y actuaciones a desarrollar, lo cual no es objeto de atención, por lo general, en las discusiones sobre el Presupuesto Participativo.

La creación de la Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL obligó a la Prefectura de Porto Alegre a tramitar dos proyectos de ley para hacer posible la creación de un Banco Municipal y una Agencia Municipal de fomento de las actividades productivas. PORTOSOL inició sus actividades en enero de 1996, contando con los aportes iniciales de capital de la Prefectura Municipal de Porto Alegre y del Gobierno de Río Grande do Sul. El objetivo de PORTOSOL es facilitar la creación, crecimiento y consolidación de los pequeños emprendimientos, formales o informales, asociados o no, dirigidos por personas de bajos ingresos, a fin de fomentar el desarrollo socioeconómico en la Municipalidad de Porto Alegre. Se busca, pues, una conciliación entre los objetivos sociales y la viabilidad económica y financiera, a fin de lograr una atención mayor a las necesidades de los emprendedores de pequeño tamaño de Porto Alegre, principalmente aquellos con dificultades para acceder a las fuentes convencionales de crédito.

El 90% de los créditos concedidos por PORTOSOL son para capital de giro, con un promedio de crédito de 1.500 reales por solicitante y un plazo medio de seis meses para su devolución. Para capital fijo el límite de financiamiento es del 80% del valor de los bienes a adquirir, estando previsto para esa modalidad un periodo de carencia no superior a dos meses. Entre las formas de garantía utilizadas la más usual es la de Garantía Solidaria, mediante la cual el crédito es concedido a un grupo de emprendedores que se avalan entre sí, colectivamente. Como se aprecia, PORTOSOL es un instrumento específicamente financiero, que no incorpora otras actividades complementarias como capacitación o asistencia técnica, las cuales son atendidas por otras instancias del contexto institucional de apoyo al desarrollo económico local en Porto Alegre.

4a. La respuesta a la crisis industrial y la Cámara del “Gran ABC”, una iniciativa de desarrollo territorial y empleo en Brasil

A la memoria de Celso Daniel, prefecto de Santo André

La región del *Gran ABC* está formada por siete municipios (Santo André, Sao Bernardo do Campo, Sao Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires y Rio Grande da Serra) en el sudeste del área metropolitana de São Paulo. En la región se puede diferenciar una parte norte, densamente urbanizada, como continuidad de la aglomeración de São Paulo, y otra al sur, más montañosa y arbórea, que incluye una cuenca hidrográfica protegida ambientalmente. La población de la región supera los 2,2 millones de habitantes.

El origen de la región del *Gran ABC* se remonta a la primera mitad del siglo XX, cuando se constituye el importante espacio industrial en el Estado de São Paulo, aprovechando su localización privilegiada próxima al puerto de Santos. Sin embargo, el impulso económico principal para la región hay que situarlo en la segunda mitad de los años cincuenta, cuando tiene lugar la instalación de importantes empresas transnacionales del sector automotriz, que buscan acceder al mercado interno brasileño evitando los altos aranceles de la política sustitutiva de importaciones. Alrededor de este grupo de fábricas montadoras de vehículos se fueron conformando los establecimientos proveedores de piezas de automóvil y maquinaria, a lo cual hay que añadir posteriormente, la instalación en 1972 del Polo Petroquímico Uniao, en Capuava (Mauá), y la formación de un importante agrupamiento de industrias del plástico en torno al mismo.

La instalación de este importante parque industrial hizo de la región del *Gran ABC* paulista uno de los ejes principales del “milagro económico” brasileño hasta la década de los años ochenta. La región se destacó en esos años como espacio de afirmación democrática frente a la dictadura, con una importante participación de movimientos urbanos y populares y experiencia fabril, que dieron lugar al nacimiento del “nuevo sindicalismo” y el Partido de los Trabajadores.

Hasta mediados de los años setenta la industria automovilística en Brasil estuvo fuertemente concentrada en la región del *Gran ABC*, constituyendo el núcleo principal de dinamismo de la misma, con tasas promedio de crecimiento anual del 17,5% entre 1965 y 1975. Sin embargo, a partir de los años ochenta, la crisis estructural provocada por el cambio del paradigma “fordista” comenzó a hacerse sentir en la región, mediante el cierre de unidades productivas y su traslado a otras regiones, disminución de inversiones, reducción del empleo y caída de la participación regional en el PIB industrial brasileño. De este modo, las fábricas del sector automotriz de la región del *Gran ABC*, que representaban en 1975 las tres cuartas partes de la producción sectorial en Brasil, vieron disminuir su participación al 31% en 1997.

Entre 1978 y 1990, al inicio de la crisis industrial, se abrió un periodo de conflictos y negociaciones entre empresarios y sindicatos, principalmente de los sectores automotriz, metalúrgico, químico y petroquímico, teniendo entonces los sindicatos una posición básicamente centrada en la tradicional pugna distributiva. Posteriormente, en la década de los noventa, con la profundización de la crisis económica y sectorial automotriz, y en el contexto de la apertura comercial impulsada por el gobierno federal, tuvo lugar la constitución de la *Cámara Sectorial de la Industria Automotriz*, una importante experiencia de negociación tripartita entre sector público, empresarios y sindicatos, que se extendió igualmente a otros sectores como el naval y el químico, facilitando la maduración de las posiciones sindicales en un sentido propositivo, esto es, incorporando la discusión sobre la crisis y futuro de los diferentes sectores relevantes en la región.

El paso siguiente se dio a fines de 1996, cuando se expresó la preocupación conjunta de los actores más significativos de la región (Gobierno del Estado de Sao Paulo, gobiernos municipales, sindicatos, empresarios y organismos representativos de la sociedad civil) ante la situación de crisis industrial, la amenaza de relocalización de empresas fuera de la región debida a los incentivos fiscales ofrecidos por otros estados o municipios, y el mayor costo salarial existente en la región. La respuesta a la situación de crisis dio lugar a la constitución en 1997 de la *Cámara Regional del Gran ABC*.

Todo esto fue facilitado por la creación previa, a inicios de los noventa, del *Consorcio Intermunicipal del Gran ABC* para el aprovechamiento de las Cuencas del Alto Tamanduatei y Billings, con la finalidad de actuar de forma conjunta en el planeamiento y la ejecución de proyectos y obras de infraestructura física, así como para promover formas articuladas de actuación para el desarrollo regional y ambiental. La creación de este *Consorcio Intermunicipal* vino a suponer una transformación en el modo de hacer política a nivel local, favoreciendo una interlocución responsable entre las diferentes esferas de gobierno y los agentes sociales. Igualmente, esta forma de conducción política buscó reforzar la idea de una región pro-activa, contraponiéndola al localismo y a la consideración del escenario local como feudo para el clientelismo político. De este modo, el Consorcio Intermunicipal ayudó a definir como campo de actuación un amplio abanico de temas de interés común para los municipios de la región. Por su parte, algunas iniciativas relevantes de la comunidad local promovieron igualmente un avance de las acciones regionales, destacándose la creación en 1994 del *Foro de la Ciudadanía del Gran ABC*, el cual congrega más de cien organizaciones de la sociedad civil, como asociaciones empresarias, sindicatos de trabajadores, grupos ecologistas y asociaciones de vecinos, entre otras.

La *Cámara Regional del Gran ABC* incorporó de la experiencia anterior de la Cámara Sectorial Automotriz el enfoque centrado en el concepto de cadenas productivas y el esfuerzo de construcción de un espacio público de expresión y negociación de los diferentes intereses de los actores locales. Sin embargo, la visión de las cadenas productivas se enriqueció y pasó a ser integrada en un enfoque de desarrollo regional, subrayando la importancia del territorio como actor socialmente organizado. Concebida con el objetivo de aglutinar esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil en la definición e implementación de acciones por el desarrollo económico y social de la región, la *Cámara Regional del Gran ABC* integró los siguientes actores:

- El *Consortio Intermunicipal del Gran ABC*, creado en 1992 por las prefecturas de los siete municipios ya citados, las cuales venían desplegando experiencias innovadoras en las áreas de salud, educación, vivienda, medioambiente y participación popular, ampliándose a los problemas de empleo e ingreso en la crisis económica local.
- El Gobierno del Estado de Sao Paulo, en especial, las Secretarías de Ciencia y Tecnología, Empleo y Relaciones de Trabajo, Transportes, Medioambiente, Educación, Turismo y Deportes.
- Los parlamentarios de la región en los distintos niveles municipal, estadual y federal.
- Las grandes empresas y sus respectivas asociaciones gremiales en la región, principalmente de los sectores automotriz, químico, petroquímico y telecomunicaciones.
- Los principales sindicatos de la región.
- Las asociaciones representativas de las pequeñas y medianas empresas y las asociaciones de comerciantes.
- Las Universidades y Escuelas Técnicas.
- Las Asociaciones de la sociedad civil, como el *Foro de la Ciudadanía del Gran ABC*.

La *Carta Constitutiva de la Cámara Regional del Gran ABC*, suscrita en Santo André en mayo de 1997, muestra el logro de importantes consensos entre los principales actores locales, a fin de impulsar una acción económica estratégica para la región. Para ello, según señala la citada Carta, debe promoverse la creación de nuevas empresas industriales y de servicios en la región, así como la creación de empleo. La constitución de la *Cámara Regional del Gran ABC* constituye, por tanto, una experiencia de concertación público-privada de actores regionales, que integra igualmente a tomadores de decisión relevantes a nivel estatal y federal y a la sociedad civil local, a fin de alcanzar acuerdos dentro de una articulación tanto *horizontal* (entre Prefecturas, Cámaras Municipales, empresarios, trabajadores e instituciones de la sociedad civil local) como *vertical* (entre los diferentes niveles de gobierno municipal, estadual y federal; y entre los diputados en las distintas instancias).

Ante la crisis del sector automotriz, se optó por una estrategia de incremento de la productividad y competitividad basada en la participación de los trabajadores y la mejora de la calificación de los recursos humanos, en sintonía con los requerimientos derivados de las rápidas transformaciones productivas; así como en la modernización tecnológica de las empresas y la utilización de los nuevos modos de gestión y logística. De este modo, frente al mayor costo salarial en el *Gran ABC*, la concertación regional de actores pasó a considerar como ventajas importantes para sustentar un proyecto territorial competitivo, el grado de calificación de la mano de obra en la región, la tradición industrial acumulada, la densidad institucional existente, el elevado grado de organización sindical y su capacidad

propositiva, y las recientes experiencias regionales de interlocución entre actores. Estos factores suponen un planteamiento novedoso en Brasil y en América Latina, ya que implican el involucramiento del mundo sindical como actores de desarrollo económico local, subrayando un compromiso de los trabajadores con la productividad, la calidad, la innovación y el territorio.

La *Carta Constitutiva de la Cámara Regional del Gran ABC* señala también la importancia fundamental del apoyo a las micro y pequeñas empresas de la región, dada su trascendencia en términos de producción, empleo y renta. Las políticas de fomento a las micro y pequeñas empresas deben incluir además, según señala la Carta, un conjunto de elementos necesarios para hacerlas competitivas, como el apoyo a la difusión tecnológica, la capacitación empresarial, la calificación de la mano de obra, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento, y el despliegue de estructuras de cooperación capaces de facilitar los servicios de desarrollo empresarial a estas entidades de pequeña dimensión. La ampliación y modernización de las actividades terciarias se señala, igualmente, como una de las líneas estratégicas para el desarrollo regional. En este sentido se constata, igualmente, la necesidad de un *sistema local de información para el desarrollo* como instrumento para orientar las actuaciones relativas a la promoción empresarial y la calificación de recursos humanos en el mercado de trabajo local.

Los actores principales de la región del *Gran ABC* se plantearon en la Carta constitutiva de la Cámara Regional, una apuesta por la creación de un ambiente innovador, capaz de garantizar el dinamismo económico local. Para ello, según se señala en la citada Carta, se precisan mentalidades emprendedoras no sólo en la esfera privada sino en la sociedad civil, en los sindicatos y, en especial, en el sector público, subrayándose en este sentido la necesidad de modernizar la gestión municipal, persiguiendo el objetivo fundamental de la prestación de servicios de calidad y el funcionamiento transparente y eficaz de las entidades públicas locales. Este esfuerzo colectivo, dirigido a buscar un contexto de competitividad sistémica en la región, debe ser acompañado de un *marketing regional* capaz de mostrar a la opinión pública una imagen positiva y dinámica de la Región del *Gran ABC*, con un ambiente innovador y buena calidad de vida.

La Cámara Regional del *Gran ABC* está formada por un *Consejo Deliberativo*, como instancia superior de toma de decisiones de la misma, una *Coordinación Ejecutiva* y cuatro *Grupos de Trabajo* para el Desarrollo Económico y el Empleo, Planeamiento Urbano y Medioambiente, Desarrollo Social y Temas Administrativos y Financieros. Entre los compromisos suscritos en los últimos años cabe destacar:

- La constitución de la *Agencia de Desarrollo Económico del Gran ABC*, con la misión de recoger las informaciones socioeconómicas de la región, conducir las actuaciones de marketing regional, y coordinar las acciones técnicas y financieras de apoyo y fomento empresarial, a fin de promover el desarrollo económico regional.
- La formulación y ejecución de un *Plan Regional de Calificación Profesional* de la mano de obra y la creación de un *Observatorio Regional Permanente sobre el Empleo*.
- Implementación del *Polo Tecnológico del Gran ABC*, mediante la creación de centros de investigación y desarrollo articulados con las universidades de la región, con la finalidad de aumentar la competitividad de los sectores automotriz y petroquímico como sectores maduros de la región, y otros sectores objetivo (como plásticos, química, manufacturas mecánicas, mueble y medioambiente).
- La promoción de la modernización tecnológica de las micro, pequeñas y medianas empresas de la región, facilitando el acceso al financiamiento e implementando programas de apoyo a la difusión tecnológica y la calificación profesional.

-
- Aumento de la competitividad de las cadenas productivas, mediante un extenso trabajo de sensibilización entre las micro y pequeñas empresas, a fin de promover su modernización tecnológica y la creación de nuevas actividades productivas y empresas en la región.
 - Revitalización del sector del mueble, mediante la incorporación de nuevos modelos de gestión y la creación de un *Centro de Diseño* a fin de aumentar la calidad y competitividad del sector.
 - La creación de un *Fondo de Aval*, destinado a ampliar y agilizar el acceso al financiamiento para las micro y pequeñas empresas.
 - La ejecución de obras de mejora en el sistema viario de la región, y la implantación de sistemas de retención de aguas de lluvia a fin de evitar las inundaciones.
 - La propuesta de mejoras legislativas para promover las actividades industriales no contaminantes y la protección de los manantiales de agua.
 - La cooperación técnica y el planeamiento integral para el fomento y desarrollo de actividades turísticas y culturales.

Como vemos, la iniciativa de desarrollo regional de la Cámara del Gran ABC surgió como una respuesta de los diferentes agentes sociales locales ante las dificultades y desafíos de la crisis industrial en la región y la limitación o falta de políticas apropiadas desde el Estado Federal. La región del *Gran ABC* posee una sociedad civil con un alto grado de organización, cuenta con sindicatos bien organizados y con importante experiencia negociadora; gobiernos municipales comprometidos con procesos y programas innovadores de gestión en diversas áreas; e importantes entidades de formación a nivel técnico y superior. Esta elevada densidad institucional es resultado de un complejo proceso de constitución de actores y de espacios de interlocución y negociación a lo largo de los últimos veinte años.

A medida que la movilización regional de actores públicos y privados ha ido concretándose en formación de arreglos y acuerdos institucionales, los diferentes actores han ido reforzando sus compromisos de funcionamiento coordinado, con una visión regional estratégica. De este modo, se ha evolucionado desde la identificación y análisis de los principales problemas hasta el conocimiento más pormenorizado y preciso de las posibilidades de resolución de los mismos y la elaboración de una propuesta de *Planeamiento Regional Estratégico* basada en la convicción de que sólo una movilización y actuación coordinada entre los actores públicos y privados en la región puede dar una respuesta apropiada a los problemas existentes.

Finalmente, la Agencia de Desarrollo Económico del Gran ABC, creada en 1999, es responsable de llevar a la práctica, como instrumento ejecutivo de todo este proceso participativo integrado, los *Ejes Estructurantes* contenidos en el Planeamiento Regional Estratégico de la región. Dichos *Ejes Estructurantes* se refieren a las áreas de Educación y Tecnología; Sustentabilidad de las Áreas Naturales Protegidas; Accesibilidad e Infraestructura; Diversificación y Fortalecimiento de las Cadenas Productivas de la región; Calidad del Ambiente Urbano; Identidad Regional y Estructuras Institucionales; e Inclusión Social. Ellos agrupan las medidas e intervenciones físicas e institucionales dirigidas a lograr el objetivo último de mejorar la calidad de vida de la población del *Gran ABC*.

Según una conclusión generalizada de la evaluación de los diferentes actores sobre esta iniciativa de desarrollo territorial, la principal conquista no radica solamente en las propuestas, sino en la creación de un sentimiento regional, es decir, de una visión

compartida ante el futuro y de la convicción de que solamente la colaboración de los diferentes actores sociales implicados puede resolver los problemas existentes. Aunque el grado de involucramiento de los diferentes actores en la Cámara Regional del Gran ABC sea desigual, es de destacar la presencia en la misma de las grandes empresas y sindicatos de la región, una cuestión no frecuente en América Latina.

Ello demuestra un grado de maduración de estos actores sociales en la región, más allá de sus lógicas posiciones contrapuestas en la situación laboral, lo que no impide la búsqueda de consensos en favor del desarrollo económico local. De igual modo, la capacidad de superar los planteamientos partidarios por parte de los gobernantes municipales, a fin de buscar posiciones de consenso y acuerdos territoriales conjuntos, muestra también un grado de madurez política poco frecuente que permite, sin embargo, la construcción de elementos de eficiencia en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo económico territorial.

4b. El Pacto de Cooperación en el estado de Ceará, Brasil

El estado de Ceará es uno de los nueve estados que componen la Región del Nordeste de Brasil. Tiene una extensión aproximada de 147 mil km², y limita al norte con 573 kilómetros de litoral en el Océano Atlántico, al oeste con el estado de Piauí, al sur con el estado de Pernambuco, y al este con los estados de Paraíba y Río Grande del Norte. El 70% del territorio es semiárido, con vegetación frágil. Dada su proximidad con la línea del Ecuador no existen fuertes diferencias térmicas, siendo la temperatura media anual de 26° C. La estación de lluvia es relativamente corta, por lo que el periodo de sequía es prolongado, lo que se agudiza por la fuerte insolación, baja nebulosidad y elevada evaporación. El estado de Ceará tiene uno de los mayores índices de evaporación del mundo, y un índice de pluviosidad de 750 milímetros, lo que supone una gran dificultad para el almacenamiento de agua en presas pequeñas.

La población total del estado de Ceará es superior a los 7 millones de personas, de la cual 2/3 partes habita en núcleos urbanos y un tercio en áreas rurales. Es de destacar en los últimos años una fuerte tendencia de emigración desde las áreas rurales a los núcleos urbanos. En los últimos quince años la economía cearense ha experimentado grandes transformaciones estructurales, reduciéndose notablemente la participación del sector agropecuario en el valor agregado bruto estadual. Igualmente, las actividades extractivas de minerales perdieron también presencia en el valor agregado bruto estadual, mientras se incrementó la importancia del sector de la construcción, reflejando la expansión de la construcción civil y de las grandes obras públicas en infraestructura.

El turismo es también una actividad en alza, mientras que la política industrial impulsada por el gobierno estadual en los años noventa ha logrado aumentar la densidad de las cadenas productivas del calzado y la confección, así como la modernización de los sectores textil y de alimentos. El gobierno del estado ha realizado también esfuerzos en la política social, como lo expresa la caída de la tasa de mortalidad infantil y el incremento de la tasa de matriculación escolar. Sin embargo, la elevada tasa de analfabetismo entre la población joven y adulta es uno de los principales problemas del estado de Ceará. A pesar del crecimiento económico y del empleo en estos años, y de los esfuerzos en las áreas de salud y educación, los indicadores sociales del estado reflejan todavía la situación de retraso del estado de Ceará entre los 27 estados de Brasil según el índice de desarrollo humano.

Como se ha señalado, el estado de Ceará posee fuertes restricciones desde el punto de vista de los recursos hídricos, lo que impone frecuentes y severos periodos de sequía, unido a la baja productividad del suelo agrícola, además de la fuerte dependencia relativa en el abastecimiento de energía eléctrica. Pese a estas restricciones básicas existe en la cultura local de la sociedad cearense un fuerte espíritu emprendedor, predisposición al

establecimiento de acuerdos locales y una actitud favorable al trabajo y la asunción de riesgos empresariales.

Otro rasgo a destacar es la importancia del carácter local del empresariado de Ceará, hecho éste que contribuye a la existencia de asociaciones comerciales e industriales fuertes y participativas en la vida social, económica y política del estado. Este hecho guarda relación con las circunstancias históricas locales y con la política de incentivos fiscales de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste y el Banco del Nordeste, cuyos beneficiarios fueron, en gran parte, empresarios de origen local.

La creación del proyecto político denominado de los “jóvenes empresarios”, que ganó las elecciones al gobierno del estado de Ceará en 1986, tiene como matriz fundamental el *Centro Industrial de Ceará*, una entidad creada en 1919 como apéndice de la Federación de Industrias del estado de Ceará. En 1978 asumió la dirección del Centro Industrial de Ceará un grupo de jóvenes empresarios, hijos de la primera generación de industriales locales, lo cual abrió un espacio decisivo para la introducción de nuevas ideas y planteamientos políticos en la principal asociación del empresariado local, hasta el punto que ocho años después habían logrado una difusión entre la sociedad local suficiente como para alcanzar el poder ejecutivo del gobierno estadual.

A la voluntad política de transformación del “Movimiento por el Cambio”, lema con que el grupo de “jóvenes empresarios” ganó las elecciones en 1986, se sumaron la situación de crisis del sistema productivo tradicional basado en la ganadería, el algodón y la cultura de subsistencia, así como el predominio de los capitales locales en el sistema productivo cearense, lo que facilitó el carácter endógeno del proceso. Otros factores externos tuvieron también una importancia relevante, como el derrocamiento del régimen militar autoritario al cual estaban vinculados los principales líderes locales tradicionales. Pero, en última instancia, el elemento que propició el nacimiento de un proceso nuevo en Ceará fue la lucidez del grupo de jóvenes empresarios que entró en la política local con un proyecto no sólo de reforma del estado y ajuste del sector público estadual, sino con una visión sobre el desarrollo económico local.

El nuevo gobierno reformista del estado de Ceará, a partir de 1987, supuso una ruptura radical sobre la anterior trayectoria de gestión patriarcal, patrimonialista y dependiente de los instrumentos y recursos del gobierno federal, implantando un nuevo patrón de gestión pública de carácter racional y burocrático, e imponiendo un proceso de ajuste estructural, fiscal, financiero y administrativo para enfrentar la situación crítica de endeudamiento público, administración ineficiente y economía local desorganizada.

Los ajustes adoptados por el gobierno reformista de los “jóvenes empresarios” se dirigieron en primer lugar a enfrentar la situación de crisis fiscal y financiera heredada, tratando de disminuir la deuda pública estadual así como el déficit corriente del gobierno del estado. Para ello se introdujeron innovaciones importantes orientadas a la reestructuración organizacional y funcional de la Secretaría de Hacienda del Estado, a fin de mejorar y modernizar el sistema de recaudación de impuestos, así como la formación y calificación del personal y el aparato legal y normativo.

Además del incremento de los ingresos públicos, el nuevo gobierno introdujo una racionalización en los gastos corrientes del estado, enfrentando también una importante reforma administrativa basada en la introducción de criterios de profesionalidad de los funcionarios, realizando fusiones de entidades, cambio de procedimientos y métodos, y un riguroso control de los gastos de personal. La aplicación de estas políticas de ajuste permitió alcanzar el equilibrio presupuestario, la disminución de las necesidades de financiamiento, la generación de ahorro y la recuperación de la capacidad de inversión del estado. Igualmente, ello permitió la recuperación de la credibilidad y confianza de la comunidad financiera nacional e internacional y, con ello, la posibilidad de realización de

nuevos proyectos conjuntos de inversión con los principales organismos financieros, sobre todo en el ámbito de las infraestructuras básicas.

Además de las inversiones en infraestructuras básicas, el nuevo gobierno adoptó un conjunto de políticas complementarias importantes:

- **Política industrial** basada en el apoyo a la pequeña y mediana empresa; la atracción de inversiones extranjeras; el establecimiento de incentivos para la instalación de industrias; y el fomento de sectores emergentes.
- **Políticas activas de fomento al turismo**, no solamente como una actuación sectorial específica en este campo, sino con el conjunto de actividades vinculadas al mismo, como los servicios, artesanía, producción cultural y otras.
- **Política de compras gubernamentales**, tratando de orientar dichas compras hacia empresas de los municipios del interior del estado. Esta política surgió inicialmente como una nueva forma de generar empleo y renta en la región semiárida durante los períodos de sequía.
- **Política de promoción de acuerdos estratégicos entre el gobierno y el sector privado**. En este sentido hay que destacar la creación en 1991 del *Pacto de Cooperación*, que se transformó en un gran foro de discusiones y propuestas para los problemas locales.

El comportamiento de las inversiones públicas, junto a las nuevas políticas públicas estatales y la credibilidad en el gobierno, estimularon positivamente las inversiones privadas, nacionales y extranjeras. Estas inversiones se dirigieron a diversos sectores industriales como calzado, textil, confecciones y metalmecánica, entre otros, y muchas de ellas se instalaron en municipios del interior del estado cearense, permitiendo así la creación de nuevos empleos en esos municipios. Un dato significativo es la transformación de Ceará en el tercer polo productor de calzado de Brasil y el mayor exportador de calzado del Nordeste. De este modo, el sistema productivo estadual ha ido evolucionando desde su perfil tradicional agropecuario y de servicios hacia otro con mayor presencia del eje formado por la industria y los servicios.

La formación de capital social fue de gran importancia para la cooperación entre los diferentes actores locales y la sostenibilidad del proceso de desarrollo económico local. En la historia reciente de Ceará, este capital social no sólo estuvo presente en el origen de las reformas estructurales alentadas desde el *Centro Industrial de Ceará*, sino que mantuvo dicha presencia a través de dicho Centro Industrial, la Asociación de Jóvenes Empresarios, el Pacto de Cooperación, el Proyecto Áridas y el Plan Estratégico de la Región Metropolitana de Fortaleza.

La principal iniciativa que ha venido manteniendo una relación continua entre el sector privado y los gobiernos estadual y municipales es el *Pacto de Cooperación*, creado en 1991, como un foro permanente surgido de la experiencia de movilización y participación política de la nueva generación de empresarios cearenses, con la finalidad de involucrarse en las diferentes cuestiones significativas de la sociedad local, en el proceso de construcción de un Ceará moderno. Creado inicialmente para discutir entre empresarios y gobierno los diferentes temas, el foro 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.

El *Pacto de Cooperación* reúne sistemáticamente, en torno a desayunos de trabajo, a representantes del sector público y diversos segmentos del sector privado empresarial,

universidades, institutos de investigación, consultores, federaciones de industria y comercio, sindicatos, etc., con la finalidad de discutir diferentes temas de interés para despertar la conciencia de la población local y estimular la prevención o la búsqueda de soluciones para los problemas locales. Inicialmente restringido a la capital del estado, el Pacto de Cooperación de Ceará está hoy extendido al interior, formando una red de Pactos Regionales, Foros Sectoriales (Inmobiliario, Comercio, Agropecuario, Automotriz, Moda y Turismo), y Foros Temáticos referidos a la Educación, Salud, Medio Ambiente, Tecnología y Financiamiento, entre otros.

Todas estas instancias del Pacto de Cooperación de Ceará son informales, autónomas y autosustentables, articuladas en forma de red con organizaciones privadas, entidades públicas y organizaciones no gubernamentales. El Pacto no tiene personalidad jurídica, ni patrimonio, sede o fuentes propias de financiamiento, ni posee un cuerpo dirigente o funcional. No hay una estructura formal, basándose su fuerza en su capacidad catalizadora y la cultura local cooperativa y participativa.

De las propuestas surgidas del *Pacto de Cooperación* varios sectores como algodón, granito, avicultura, farmacéutico y pesca, entre otros, han sido beneficiados mediante acciones orientadas al incremento de la productividad. También el sector comercial del centro urbano de Fortaleza fue objeto de discusiones en el Pacto de Cooperación, promoviéndose iniciativas y acuerdos para la creación del mercado central, mejora del pavimento del centro comercial con contribución de los comerciantes, reforma de plazas, sonorización del centro de la ciudad, etc.

En el Pacto de Cooperación surgió la necesidad de discutir un escenario de largo plazo para Ceará, que dio lugar al proyecto “Visión de Futuro Compartido Ceará 2020”, el cual se vio reforzado con las ideas y propuestas nacidas en la Conferencia Internacional sobre Impactos de las Variaciones Climáticas y Desarrollo Sustentable en Regiones Semiáridas realizada en Fortaleza, dentro de las reuniones preparatorias de la Conferencia de Rio 92 de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente. Al término de dicha Conferencia Internacional, la Fundación Esquel, junto al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), formularon y coordinaron el *Proyecto Áridas*, para el desarrollo sustentable del Nordeste y el Estado de Ceará, contando con el apoyo del Gobierno Federal, el Gobierno Estadual y diversos sectores de la sociedad civil cearense, entre ellos, el Pacto de Cooperación.

La elaboración del Plan de Desarrollo Sustentable del *Proyecto Áridas* posibilitó una reflexión decisiva desde la perspectiva integrada y sistémica de la sostenibilidad, sobre dos cuestionamientos básicos en el estado de Ceará: cómo sustentar la continuidad del crecimiento económico y cómo lograr que los buenos resultados en los planos fiscal y económico se propagasen también en los ámbitos social y ambiental, en un contexto difícil por las características adversas de la región semiárida. El Proyecto Áridas ocupó una red de casi 250 técnicos y consultores encargados de realizar los estudios y propuestas de carácter técnico, envolviendo un número muy importante de instituciones públicas y privadas de la región, lo que supuso una participación plena y efectiva de las instancias técnica, política y de la sociedad civil en el proceso de trabajo del Proyecto Áridas-Ceará.

El gobierno estadual continuó con su política de disciplina fiscal, abordando igualmente, dentro de su estrategia de desarrollo industrial y de atracción de inversiones extranjeras, un conjunto de grandes proyectos de infraestructuras para superar estrangulamientos o hacer frente a carencias y desafíos para incrementar el potencial económico local. Entre ellos cabe citar la construcción del Aeropuerto Internacional de Fortaleza; el Complejo Industrial Portuario de Pecém; el Primer Programa de Rehabilitación de Rodovías; el Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, dentro del cual está en construcción la presa de Castanhao y la red de comunicación de cuencas hidrográficas; el Parque Eólico, ya en funcionamiento; el Gasoducto Guamaré-Fortaleza-Pecém, en construcción; el Metro

de Superficie, también en construcción, y el Proyecto de Saneamiento Básico de Fortaleza, ya concluido.

Uno de los aspectos emblemáticos de la política de desarrollo sustentable en Ceará es el Modelo de Gestión Participativa, que permitió una nueva concepción de la planeación, basada en la discusión de los problemas con la participación directa de los sectores interesados, a fin de incrementar la eficacia del gobierno mediante una administración orientada por resultados, y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos por medio de técnicas de gestión adecuadas y la movilización de la sociedad local. Dentro de este nuevo modelo de gestión se subraya, sobre todo, la importancia de las instancias de intermediación con la sociedad civil, así como la articulación institucional entre los diferentes niveles de toma de decisiones.

Finalmente, el *Plan Estratégico de la Región Metropolitana de Fortaleza* es otra de las experiencias de cooperación público-privada que merece destacarse en la iniciativa de desarrollo económico local de Ceará. Nacido también en el mismo contexto del Pacto de Cooperación, con similar espíritu y filosofía de actuación, el Plan Estratégico es resultado de la movilización de sectores organizados de la sociedad civil de la Región Metropolitana de Fortaleza preocupados con los crecientes problemas de desarrollo urbano en sus municipios.

Como vemos, los cambios y reformas estructurales llevadas a cabo en el estado de Ceará a partir de la llegada al gobierno de los “jóvenes empresarios” en 1987, tienen un carácter autónomo ya que no fueron consecuencia de indicaciones del nivel central o de sugerencias de organismos internacionales, siendo resultado de una ruptura política ocurrida entre fuerzas políticas locales que condujo a un nuevo paradigma de regulación y gestión pública. Las redes locales de alianzas y cooperación entre los sectores público y privado, que tienen su expresión en el Pacto de Cooperación o en el Plan Estratégico de la Región Metropolitana de Fortaleza, así como en el modelo de gestión participativa impulsado por el gobierno reformista de los “jóvenes empresarios”, han contribuido para hacer correcciones y ajustes en el proceso de crecimiento económico, sirviendo como mecanismo de estabilización del sistema. No obstante, dichas redes deben continuar ampliando su ámbito de trabajo a fin de constituirse también en un mecanismo favorecedor de la inclusión social.

4c. Un diseño territorial de la política industrial en Brasil: el fomento de los “Agrupamientos productivos locales” por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas

El cambio de gobierno producido en Brasil con la elección de Lula da Silva ha permitido recuperar la importancia de la política industrial, tras la marginación o eliminación de la misma ocurrida durante las últimas décadas, en las cuales el fundamentalismo de las posiciones económicas neoliberales extendió el escepticismo sobre las políticas de desarrollo en general y, en especial, sobre las políticas industriales. De este modo, el Plan Plurianual de Acciones del Gobierno Federal 2004-2007 incluye la política industrial como uno de los ejes centrales de la estrategia de desarrollo económico de Brasil, dentro de la cual el fomento de los Agrupamientos Productivos Locales (APLs) es un elemento principal. En efecto, para el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae) el fomento de los APLs ha pasado a ser una misión esencial de su actuación.

La realización de un proyecto piloto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Cámara de Comercio de Milán (Promos), llevado a cabo en cuatro APLs de diferente envergadura (APL de madera y mueble de Paragominas, en el estado de Pará; APL de cuero y calzado de Campina Grande, en el estado de Paraíba; APL de textil y confección de Tobias Barretos, en el estado de Sergipe; y APL de moda íntima de Nova Friburgo, en el estado de Río de Janeiro), permitió a Sebrae diseñar una metodología de desarrollo para

los sistemas productivos locales, que se está aplicando posteriormente a más de 230 APLs esparcidos por todo el país.

Estos APLs, con productos tradicionales o de alta tecnología, de base agrícola, industrial o de servicios, son trabajados en el sentido de avanzar en la generación de externalidades positivas, en la corrección de eventuales deficiencias, en la mejora de las formas de cooperación de los empresarios locales y en la generación de un clima territorial de aprendizaje colectivo, a fin de lograr una apropiación mayor de las nuevas tecnologías, el conocimiento más amplio de los mercados nacional e internacional de sus productos, y alcanzar con todo ello un mejor posicionamiento competitivo de los APLs.

Teniendo en cuenta que en la gran mayoría de los agrupamientos productivos locales brasileños existe un número significativo de empresas informales, excluidas de la vida económica legal se infiere, además, que este tipo de política industrial orientada al fomento de los APLs tiene una dimensión importante de inclusión social.

Esta iniciativa que viene desplegando el Sebrae actualmente merece ser destacada como una actividad de gran trascendencia en América Latina, al incorporar un enfoque territorial en la política de fomento empresarial, utilizando para ello una metodología derivada del análisis de los distritos industriales italianos. De esta forma se abre un camino hacia el reconocimiento del enfoque del desarrollo económico territorial como una política pública en ese país. Los avances paralelos que se han iniciado, igualmente, en relación con el fomento del desarrollo rural y la agricultura familiar en Brasil, en este caso impulsados desde el Ministerio de Desarrollo Territorial, permiten contemplar una promisorio vía brasileña hacia el reconocimiento de la importancia del desarrollo económico territorial, como forma de enfrentar de forma más consistente la lucha frente a la pobreza y la inequidad social.

Sebrae es una importante institución pública federal brasileña, que cuenta con recursos públicos obtenidos a partir de la asignación directa de un porcentaje de las nóminas salariales. Posee un esquema de gestión que trata de adecuarse a la singularidad de los diferentes territorios en ese inmenso país. En este sentido, Sebrae ha priorizado este tipo de intervención al verificar en la práctica que el trabajo con territorios más pobres exigiría una atención mucho más prolongada, siendo importante –sin embargo– impulsar cuanto antes aquellos agrupamientos territoriales de empresas con cierta capacidad para avanzar en su consolidación y así lograr resultados importantes en la generación de empleo. Sebrae ha realizado, pues, una adaptación creativa de la experiencia de los distritos industriales italianos, generando una metodología propia para los “agrupamientos productivos locales” (APLs) con cierta especialización productiva ya preexistente. Estos sistemas productivos locales poseen una fuerte capacidad de resistencia a los impactos adversos, combinada con la flexibilidad para aprovechar las posibilidades de avance (Caporali, 2005).

La investigación sobre los agrupamientos productivos locales en Brasil mostró que su nacimiento había tenido lugar sin ningún tipo de apoyo público, con una actuación mayoritariamente orientada al mercado interno, y aprovechando ventajas derivadas de su situación territorial. A pesar de que el número de los agrupamientos productivos locales identificados es muy superior, Sebrae ha comenzado a trabajar con más de 230 APLs, con una estrategia basada en su sistema económico principal y la comunidad territorial. Todos estos APLs tienen más de cien empresas y en algunos casos entre 1.000 y 4.000. Esta circunstancia no era tenida en cuenta por un enfoque anterior que situaba la empresa individual como unidad de análisis en lugar de los territorios donde se encuentran los agrupamientos productivos locales.

Sebrae dedica hoy el 60% de su presupuesto anual a acciones colectivas orientadas a fortalecer sistemas productivos locales con una cierta especialización empresarial y posibilidades de poder mostrar resultados en el plazo más corto posible. La asignación de presupuesto se hace a partir de procesos de movilización local, siendo una precondition la

existencia de ambientes territoriales de cooperación favorables a los procesos de aprendizaje colectivo.

La metodología de intervención en los APLs tiene tres grandes ejes, contemplados como líneas simultáneas de trabajo y no como etapas sucesivas de un programa:

- Eje 1: Fortalecimiento de la dinámica de distrito;
- Eje 2: Desarrollo empresarial y organización de la producción;
- Eje 3: Información y acceso a los mercados.

La intensidad del trabajo en cada uno de estos ejes varía según los diferentes APLs, señalando de ese modo las actividades que deben ser priorizadas en cada caso.

El trabajo en el eje 1 (Dinámica de distrito) contempla el contexto social e institucional territorial, poniendo el énfasis en la participación de los actores locales y en la creación de una buena gobernanza. Esta gobernanza está asociada a la calidad de los liderazgos empresariales, políticos, sindicales y su relación con los problemas de las empresas; la existencia de entidades prestadoras de servicios de apoyo tecnológico en el territorio; la gestión sustentable de los recursos naturales; la generación de solidaridad, confianza mutua y atención para los problemas sociales y entre ellos, el empleo; y la construcción de actitudes positivas hacia el desarrollo. Otras cuestiones externas al agrupamiento productivo local, como el acceso al crédito y la dotación de infraestructuras deben ser contempladas igualmente. La creación de un *Foro Distrital* compuesto por representantes del sector productivo, sector público, trabajadores, entidades representativas del territorio y ONGs, permite construir, paulatinamente, una conciencia de identidad territorial, fomentando las formas de participación colectiva. Los resultados esperados en este eje 1 son el fortalecimiento de la cultura asociativa, la constitución de un Foro Distrital y la creación de un centro territorial de servicios para el agrupamiento productivo local.

El eje 2 (Desarrollo empresarial y organización de la producción) pone el énfasis principal en la gerencia financiera y empresarial, incluyendo cuestiones como la eficiencia tecnológica, la calidad, el diseño o la logística. El fomento de la cooperación empresarial es fundamental para dinamizar la relación entre gestión, cooperación y competitividad territorial. Los resultados esperados en este eje 2 son la mejora de la gestión empresarial, el aumento de la productividad y la mejora de la calidad de los productos del agrupamiento productivo local.

Por su parte, el eje 3 (Información y acceso a mercados) sitúa su énfasis principal en el análisis y prospección de mercados, lo que implica conocer los diferentes mercados y competidores de los productos locales; y evaluar la calidad de dichos productos así como los servicios postventa de las empresas del agrupamiento productivo local. En este sentido, es fundamental el fomento de la producción de calidad, la mejora de la comercialización de los productos locales, y el incremento de las operaciones de marketing territorial. Los resultados esperados en este eje 3 son el acceso a nuevos mercados y la internacionalización del agrupamiento productivo local.

Esta estrategia de fomento de los APLs en Brasil cuenta con activos importantes, entre los cuales está la existencia de un mercado de servicios de desarrollo empresarial construido a partir de la histórica actuación de Sebrae, que ha fomentado en estos años atrás la existencia de una masa crítica importante de consultoría empresarial en todo el territorio nacional. También hay otras instituciones de capacitación y desarrollo tecnológico, así como universidades y otras entidades que pueden proveer servicios de orientación e

innovación tecnológica empresarial cerca de los APLs. No obstante, el desafío consiste en la capacidad territorial de trabajar conjuntamente, ya que no basta la consultoría empresarial únicamente, siendo necesario construir estrategias comunes, formar redes empresariales en el territorio, y alentar condiciones de administración territorial.

Con todo, las dificultades principales se encuentran en la creación de gobernanza a nivel territorial; la incorporación de una visión de medio y largo plazo en el sector empresarial, acostumbrado y enfocado hacia el logro de resultados de corto plazo; y la articulación de las diversas instituciones sectoriales, a fin de evitar el funcionamiento disperso de las mismas.

En este sentido, la incorporación del enfoque basado en los APLs en Brasil ha llevado a constituir un grupo de trabajo permanente de política industrial y tecnológica que reúne a los ministerios de Desarrollo, Integración Nacional, Ciencia y Tecnología, Planificación, Trabajo, Minas, Energía, Educación, Turismo, Hacienda y Agricultura y Desarrollo Agrario, a lo que se suman diversas entidades bancarias de apoyo a la investigación, a la exportación y a la agricultura, entre otros sectores.

5. El Programa Chile Emprende: una política de estado en desarrollo económico territorial en Chile

El Programa *Chile Emprende* constituye el primer caso en América Latina en el cual la política de desarrollo económico territorial es incorporada como una política de Estado. El programa promueve procesos colaborativos de desarrollo territorial tomando como criterio la identificación de oportunidades económicas sobre la base de un mejor aprovechamiento del capital del territorio y de sus actores.

El precedente inmediato de este programa lo constituye el Programa *Emprende Chile*, iniciado en el año 2001 a partir del acuerdo voluntario entre los directores nacionales de tres instituciones relacionadas con el fomento productivo (el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS; el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC y el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP), a las que posteriormente se incorporó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), tratando de mejorar la eficiencia de sus actuaciones sectoriales mediante una actuación coordinada desde los diferentes territorios.

El Programa *Emprende Chile* comenzó a trabajar como una experiencia piloto en diez territorios, definidos como agrupaciones de comunas con cierta coherencia geográfica, social, productiva, histórica y cultural, donde existe una masa crítica de actores capaces de impulsar procesos de desarrollo económico local a partir de una primera apuesta compartida de dinamización de la economía territorial (Lanzarotti, 2005).

Territorios de actuación del Programa Emprende Chile
• Provincia de Huasco, región de Atacama • Valle del Limarí, región de Coquimbo • Provincia de San Antonio, región de Valparaíso • Santiago Norponiente, Región Metropolitana • Santiago Sur, Región Metropolitana • Secano del Libertador, región de O'Higgins • Maule Sur, región del Maule • Cluster Forestal de la Araucanía, región de La Araucanía • Araucanía Andina, región de La Araucanía • Chiloé, Región de Los Lagos

Entre los años 2001 y 2004, en estos territorios se constituyeron y comenzaron a funcionar *Consejos de Desarrollo Territorial*, de carácter público privado, integrados por empresarios, responsables municipales y direcciones regionales de servicios sectoriales relacionados con las diferentes apuestas productivas territoriales. Como apoyo al funcionamiento de estos Consejos de Desarrollo Territorial el Programa *Emprende Chile* aportó a los territorios la figura de un gerente técnico, esto es, un profesional con dedicación plena para gestionar los acuerdos que dichos Consejos fueron alcanzando en el esfuerzo por orientar a las microempresas y pequeñas empresas locales hacia la captura y desarrollo de oportunidades de negocios potencialmente accesibles. Este conjunto de acuerdos se plasmó en los respectivos Planes Estratégicos de Desarrollo Económico Territorial, a modo de guía para la acción y como instrumento que concreta formalmente los compromisos adquiridos por los actores.

Es importante subrayar que el programa no sigue las metodologías convencionales de planificación basadas en la elaboración inicial de un diagnóstico e identificación de problemas. En su lugar, el énfasis principal del programa busca la elaboración de una visión compartida por un grupo impulsor inicial y la identificación de oportunidades productivas que los propios actores locales pueden llevar a cabo. El programa se basa, pues, en los desafíos a superar y no descansa en una precisa formulación del diagnóstico o en capacidades y recursos externos, sino en la *calidad de los acuerdos territoriales*. El programa sigue, por tanto, un enfoque ascendente, a partir del territorio y los agentes y actores que lo componen, esto es, a partir de sus recursos, empresas, instituciones, organizaciones y redes (Programa Chile Emprende, 2005).

La estrategia del Programa *Emprende Chile* considera que para desarrollar las oportunidades identificadas es preciso avanzar simultáneamente en cuatro aspectos básicos:

- *Construcción de capital social y movilización de la comunidad*, desplegando relaciones de confianza entre los actores locales;
- *Construcción de identidad territorial*;
- *Acondicionamiento del territorio* para crear condiciones de competitividad;
- *Desarrollo de la competitividad empresarial y laboral*, a fin de introducir las innovaciones de gestión, producción y formación en el tejido territorial de empresas y entre los trabajadores independientes.

La estrategia de desarrollo económico territorial consta de diferentes fases que deben ser cuidadosamente atendidas, a fin de asentar sólidamente el avance de los diferentes procesos. En primer lugar hay que dedicar el tiempo que sea necesario en una primera *fase preparatoria*, a fin de crear en cada territorio una alianza interinstitucional impulsora del proceso, a partir de un acuerdo inicial sobre un esbozo de las áreas de oportunidad, aunque aún no todavía las oportunidades específicas.

Tras dicha fase preparatoria puede avanzarse en una segunda *fase de instalación y funcionamiento de la instancia público privada* respectiva, esto es, el Consejo de Desarrollo Territorial. La tercera fase corresponde a la *formulación del plan estratégico* para lo cual hay que elaborar un mapa de oportunidades accesibles para las empresas que participan en el Consejo de Desarrollo Territorial y sus diferentes *Mesas Temáticas*. Ello supone, por parte de los implicados, la identificación de dichas oportunidades, su evaluación y selección conforme a sus capacidades y condiciones de aprovecharlas, y hacerse cargo de las “brechas de capital territorial” existentes para poder capturarlas y desarrollarlas. Finalmente, la cuarta fase se refiere a la *realización del plan estratégico*, el

cual no se ejecuta en el sentido de la planificación tradicional, sino que constituye una referencia o guía de la actuación colectiva de los actores locales comprometidos.

En todos los territorios del programa existen iniciativas y emprendimientos de micro y pequeñas empresas en pleno desarrollo. En el *Cluster Forestal de la Araucanía* se ha creado una red de pequeños propietarios de bosques, los cuales han reforestado nueve mil hectáreas, generando 500 puestos de trabajo permanente y más de 90.000 jornadas temporales, lo cual constituye un primer paso para generar posteriores eslabonamientos de la cadena de valor del bosque, la madera y el mueble. Asimismo, se han comenzado a comercializar productos locales con mayor valor agregado, como los quesos y uvas del Limarí, la uva de mesa, producción de abejas reina de Huasco, aceitunas y cordero del Secano del Libertador, pasta y mousse de ajo de Chiloé, ají merquén de la Araucanía Andina, cerveza de Santiago Sur, mermelada de cochayuyo y longaniza de jibia de San Antonio, y vinos del Maule Sur y de Limarí, entre otros.

Por su parte, la Red del Mueble de Santiago Norponiente ha creado una plataforma comercial para vender de forma conjunta, apostando por el incremento de la calidad de los productos, orientados a nichos de mercado más exigentes, con lo cual se han incrementado notablemente las ventas de los empresarios de dicha red. Se ha impulsado también la creación de nuevos destinos turísticos en la Araucanía Andina, Chiloé y Maule Sur, basado fundamentalmente en la belleza de sus parajes, los volcanes, los balnearios termales, las tradiciones de mar y campo y el turismo rural. En la provincia de San Antonio se ha creado un destino turístico vinculado al “Litoral de los poetas”, esto es, Huidobro, Parra y Pablo Neruda. Esta oferta turística incluye una ruta gastronómica nerudiana, en la que participa una red de restaurantes que ofrecen en sus cartas platos basados en odas de Neruda.

De otro lado, se ha formado a 70 profesionales y dirigentes gremiales de micro y pequeñas empresas de los diez territorios, los cuales han participado en diplomados en Desarrollo Económico Territorial, impartidos por un consorcio de universidades. Igualmente, para mejorar las capacidades locales de gestión, se ha instalado en 200 municipios (de un total de 345 que tiene Chile) un *Sistema de Información de Empleo y Emprendimientos*, que recoge la experiencia de *Bidasoa Activa*, una agencia de desarrollo local del País Vasco, que ha venido prestando cooperación técnica al programa desde su inicio.

Finalmente, en la *Feria Expo Alimenta*, realizada en el marco de la cumbre del Foro Asia Pacífico 2004, (más conocido por las siglas APEC) celebrado en Santiago de Chile, cincuenta microempresas y pequeñas empresas del sector alimentario, integrantes del Programa Emprende Chile, que representaban a casi 2.000 emprendedores, lograron una cifra de ventas por cuatro millones de dólares, mostrando con ello su capacidad potencial de exportación. En efecto, el Programa Emprende Chile al participar en el Comité de la APEC para la Pequeña y la Microempresa, ha sido capaz de incorporar a las empresas chilenas de pequeña dimensión a la economía global.

Una evaluación tan positiva del funcionamiento del Programa Emprende Chile ha servido para que desde el año 2005 haya sido incorporado por el Presidente de la República como política pública nacional. En efecto, a partir de este año se incluirá, con partida presupuestaria propia, el Programa integrado para las Micro y Pequeñas Empresas *Chile Emprende*, reuniendo el conjunto de instituciones que operan con instrumentos de fomento, con el objetivo de potenciar y fortalecer el desarrollo de este tejido de empresas, gestionando con una estrategia común y en forma articulada los instrumentos de fomento productivo que estas instituciones operan a nivel regional.

De este modo, la puesta en marcha del nuevo Programa *Chile Emprende* ha definido 27 territorios para el año 2005, que implica a 145 municipalidades, afectando a 5 millones de personas, esto es, la tercera parte de la población total de Chile. Para ello, en las trece regiones chilenas se han constituido instancias colegiadas únicas de coordinación del fomento productivo y la capacitación de recursos humanos, a través de las cuales se lleva

la conducción regional del programa. Próximamente entrará en vigor una nueva Ley de los Gobiernos Regionales, que facilitará el asociativismo público-privado y, a partir del año 2006, se contará con una planificación plurianual.

A pesar de las dificultades que deben superar estos procesos territoriales de coordinación institucional de programas sectoriales de actuación y de cooperación público privada de actores, hay que destacar la contribución del Programa *Emprende Chile* a la construcción de sociedad y el avance hacia una mayor integración social. Asimismo, ello supone para micro y pequeños empresarios/as romper el anonimato social a que tan frecuentemente se les condena desde una visión simplificada de la economía y la sociedad.

De otro lado, la experiencia del Programa Emprende Chile muestra que pese al indudable éxito en el crecimiento económico en el país durante estos últimos años, las reformas económicas no han tenido el impacto deseado en términos de generación de empleo y equidad. La distribución del ingreso en el año 2005 es peor que en la década de los años sesenta, cuando el país era mucho más pobre. Igualmente, se ha generado más empleo, pero de mala calidad, inestable y con bajos salarios (Ossandon, 2005).

La institucionalización del Programa Chile Emprende ha creado, pues, un nuevo escenario para el despliegue del enfoque del desarrollo económico territorial y el trabajo decente en América Latina. En efecto, este programa se aleja claramente de cualquier espontaneísmo o improvisación voluntarista, adquiriendo una fuerte connotación de política pública de Estado, ya que el desarrollo local no es un problema sólo de los gobiernos locales, sino un problema nacional.

Bibliografía del Anexo

- Affonso, Rui de Brito: *Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil*, LC/R.1975, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2000.
- Aghon, G, Albuquerque, F y Cortés, P (dir.): *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Santiago de Chile, 2001.
- Amaral Filho, J: *Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: el caso del Estado de Ceará, Brasil*, LC/R.2012, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2000.
- Benavides, M y Manrique, G: *Parque Industrial del Distrito Villa El Salvador: una iniciativa para el desarrollo económico local en Perú*, LC/R.2016, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2000.
- Caporali, R: “Desarrollo Económico territorial y sistemas productivos locales en Brasil”, en Programa Emprende Chile, 2005, pp. 182.185.
- Costamagna, P: *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina*, LC/R.2011, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2000.
- Coelho, F. Dias: *Desenvolvimento econômico local no Brasil: as experiências recentes num contexto de descentralização*, LC/R.1972, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2000.
- Ferraro, C: *Ambiente, Entorno Institucional y Desarrollo. La articulación y las interacciones entre instituciones de soporte técnico al desarrollo empresarial. El caso de Rafaela y su Región*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Buenos Aires, 1998.
- Lanzarotti, C: “El Programa Territorial Emprende Chile”, en Programa Emprende Chile, 2005, pp. 139-146.
- Leite, M: *Desenvolvimento econômico local e descentralização na América Latina: a experiência da Câmara Regional do Grande ABC no Brasil*, LC/R.1980, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2000.
- Marianacci, G: *Descentralización y desarrollo económico local: estudio de caso de la ciudad de Córdoba, Argentina*, LC/R.2010, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2000.

Ossandon, M: “El empleo en la estrategia de desarrollo territorial”, en Programa Emprende Chile”, 2005, pp. 27-33.

Programa Emprende Chile: *Memoria del Seminario Internacional sobre Desarrollo Económico Territorial y Empleo*, 30 noviembre a 1 de diciembre de 2004, Concepción, Chile, Santiago de Chile, 2005.

Sebrae: *Metodología de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais*. Projeto Promos/Sebrae/BID. Versão 2.0, sin fecha.

Policy Integration Department Working Papers

- No. 1 ILO activities on the social dimension of globalization: Synthesis report
- No. 2 Measuring decent work with statistical indicators
Richard Anker, Igor Chernyshev, Philippe Egger, Farhad Mehran
and Joseph Ritter
- No. 3 Globalization and decent work: Options for Panama
Philippe Egger
- No. 4 Globalización y trabajo decente: Opciones para Panamá
Philippe Egger
- No. 5 Indicators of social dialogue: Concepts and measurements
Lane Kenworthy and Bernhard Kittel
- No. 6 Assessing the impact of the attacks of 11 September 2001 on women's
employment in the United States
Gertrude Schaffner Goldberg and Helen Lachs Ginsburg
- No. 7 Decent work and the informal economy in Central America
Juan Diego Trejos Solórzano and Miguel Del Cid
- No. 8 Poverty initiatives in the ILO: A review of past and present approaches
Pat Holden and Dagmar Walter
- No. 9 Whither the International Standard Classification of Occupations (ISCO-88)?
Debbie Budlender
- No. 10 Improving occupational classifications as tools for describing labour markets:
A summary of recent national experiences
Debbie Budlender
- No. 11 Recent developments in China's labour economy
Thomas G. Rawski
- No. 12 The Impact of economic liberalization on employment and wages in India
Sonia Bhalotra
- No. 13 The impact of trade liberalization upon inequality in developing countries
Donald J. Robbins
- No. 14 The impact of liberalization and globalization on income inequality in
developing and transitional economies
Giovanni Andrea Cornia
- No. 15 The impact of technology transfer on employment and income distribution in
developing countries: A survey of theoretical models and empirical studies
Mariacristina Piva

Policy Integration Department Working Papers

Prepared by the World Commission on the Social Dimension of Globalization

- No. 16 International finance: Meeting the needs of people in developing countries
José Guilherme Almeida dos Reis
- No. 17 The gender dimensions of globalization of production
Stephanie Barrientos, Naila Kabeer and Naomi Hossain
- No. 18 Social exclusion in the context of globalization - Jan Breman
- No. 19 Gender and globalization: A macroeconomic perspective
Çağatay Nilüfer and Ertük Korkurt
- No. 20 Globalization, social exclusion, and work: with special reference to informal
employment and gender - Marilyn Carr and Martha Chen
- No. 21 Resources for social development - Antony Clunies Ross
- No. 22 Does the new international trade regime leave room for industrialization
policies in the middle-income countries? - Alisa DiCaprio and Alice Amsden
- No. 23 Social dimension of globalization in Latin America: Lessons from Bolivia and Chile,
Ivaro García Hurtado
- No. 24 The social dimension of globalization: a review of the literature
Bernhard Gunter and Rolph van der Hoeven
- No. 25 The social dimension of global production systems: A review of the issues,
Susan Hayter
- No. 26 Reforming global economic and social governance:
a critical review of recent programmatic thinking - Jeremy Heimans
- No. 27 Corporate social responsibility: an issues paper - Michael Hopkins
- No. 28 Upgrading in global value chains - John Humphrey
- No. 29 Implications of globalization and economic restructuring for skills development
in Sub-Saharan Africa - Richard K. Johanson
- No. 30 The outcome and impact of the main international commissions on development issues
Frédéric Lapeyre
- No. 31 Globalization and structural adjustment as a development tool - Frédéric Lapeyre
- No. 32 Globalization and perceptions of social inequality - Malte Luebker
- No. 33 The changing structure of international trade linked to global production systems:
what are the policy implications? - William Milberg
- No. 34 Corporate social responsibility: an overview of principles and practice, Jill Murray
- No. 35 Inclusive development strategy in an era of globalization - Ignacy Sachs
- No. 36 Social consequences of the globalization of the media and communication sector:
some strategic considerations - Seán Ó. Siochrú
- No. 37 Globalization, history and international migration: a view from Latin America
Andrés Solimano
- No. 38 Towards a different kind of globalization, or how the anti-globalists view the world
Gijsbert van Liemt

Policy Integration Department Working Papers

- No. 39 How do trade union rights affect trade competitiveness?
David Kucera and Ritash Sarna
- No. 40 Statistics on the employment situation of people with disabilities:
A compendium of national methodologies
ILO Bureau of Statistics in collaboration with the In Focus Programme on Skills,
Knowledge and Employability
- No. 41 Employment in the informal economy in the Republic of Moldova
ILO Bureau of Statistics in collaboration with the Department for Statistics
and Sociology of the Republic of Moldova
- No. 42 Decent work in a least developed country: A critical assessment of the Ethiopia
PRSP Graeme J. Buckley
- No. 43 Unemployment and Labour Market Institutions:
The Failure of the Empirical Case for Deregulation
Dean Baker, Andrew Glyn, David Howell and John Schmitt
- No. 44 Women's access to occupations with authority, influence and decision-making
power: Women as legislators, senior officials and managers around the world
Richard Anker.
- No. 45 The world of work in the context of economic integration and trade liberalization
Daniel Martínez
- No. 46 Poverty reduction in Pakistan: The strategic impact of macro and employment
policies Moazam Mahmood
- No. 47 Trends in Work Stoppages: A Global Perspective
L. J. Perry and Patrick J. Wilson
- No. 48 Generating decent work for poverty reduction in Cambodia:
The voice of workers, employers and the Government
Moazam Mahmood
- No. 49 The Social Dimension of Regional Integration in ECOWAS
René Robert
- No. 50 Measuring trade union rights: A country-level indicator constructed from
coding violations recorded in textual sources
David Kucera
- No. 51 Patterns of job quality attributes in European Union
Joseph A. Ritter
- No. 52 Child Labour, Education and Export Performance
David Kucera and Ritash Sarna
- No. 53 Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to
informal employment
Ralf Hussmanns

-
- No. 54 Indicators of labour standards: an overview and comparison
Richard N. Block
- No. 55 The pattern of globalization and some implications for the pursuit of social goals
Gerry Rodgers
- No. 56 Statistical indicators of social dialogue: A compilation of multiple country databases
Anne Chataigner
- No. 57 Trade unions and informal workers' associations in the urban informal economy of Ecuador - Catherine Vaillancourt-Laflamme
- No. 58 Decent work, standards and indicators
Monique Zarka-Martres and Monique Guichard-Kelly
- No. 59 Social Dialogue Indicators: Trade Union Membership and Collective Bargaining Coverage, Statistical Concepts, Methods and Findings
Sophia Lawrence and Junko Ishikawa
- No. 60 Informality and Gender in Latin America
María Elena Valenzuela
- No. 61 Labour Developments in Dynamic Asia: What Do the Data Show?
David Kucera and Anne Chataigner
- No. 62 Sources and Methods: Labour Statistics Volume 5: Total and economically active population, employment and unemployment (Population censuses) Third edition
- No. 63 Desarrollo local en América Latina: Oportunidades y desafíos para el trabajo decente
Francisco Alburquerque