

El fortalecimiento y promoción de las economías locales, una estrategia para el desarrollo

Luis Pineda*

El desarrollo local, en Latinoamérica, toma su auge en la última década, entre otras muchas razones, ante los endebles resultados, que en materia de bienestar social, han entregado los gobiernos y las instancias multilaterales responsables del diseño y aplicación de estrategias de desarrollo para América Latina.

Al desarrollo local se le ha planteado o concebido desde varios ángulos; algunas propuestas dan un énfasis importante al Crecimiento Económico, en buena medida influenciados por la estrategia de Banco Mundial, que tiene como premisa para el desarrollo, el impulso del crecimiento económico; algunos otros, privilegian el Capital Social, tal vez retomando a la Organización de las Naciones Unidas en su propuesta de impulsar el desarrollo humano, y otros, a la Gobernabilidad, probablemente influenciados por los planteamientos que hace la Unión Europea en términos de que la Gobernanza es el punto de partida para plantear y replantear el desarrollo desde un ángulo menos rígido pero con una profunda transformación de las relaciones entre instituciones, gobernantes y ciudadanos.

Lo cierto es que las estrategias novedosas en materia de desarrollo local aún se ven con desconfianza y recelo por diversas razones, entre las que sobresalen dos: i) la transformación de las relaciones de poder que hasta ahora se conocen y ii) la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales.

Concebir el desarrollo de lo local toca fibras sensibles como el centralismo gubernamental, la descentralización política administrativa, la transformación de los sistemas de coordinación nacional y el reconocimiento de lo local como el punto de encuentro entre la ciudadanía y el gobierno. El otro elemento es la participación ciudadana en distintos espacios que no sólo son los de la emisión del voto, sino que se colocan en la tesitura de influir en el diseño de su destino, a través de tomar decisiones corresponsables con sus gobiernos. Diseñar, operar y vigilar planes y programas de gobierno, es hoy una realidad que pocas autoridades y funcionarios públicos ven con agrado, pues existe confusión entre lo que es atención ciudadana y participación ciudadana; esta última, en lo general es un tema que a las autoridades gubernamentales les sigue causando escozor pues en muchas ocasiones no saben que hacer con ella una vez que les permitió llegar al poder.

La estrategia de desarrollo local no es una moda ni una idea surgida del *marketing*, es una propuesta de política-social, ante los magros resultados en materia de bienestar social y ejercicio de derechos de la población. Hay 205 millones de pobres, que representan casi el 40% de la población total de América

Latina; prácticamente la mitad de las personas que tienen algún trabajo se ubican en el sector informal, con lo que esto representa en materia de inseguridad social. Asimismo, se define a América Latina como una de las regiones con mayor desigualdad social incluso por arriba del Caribe, según la CEPAL en su informe *Panorama Social de América Latina 2006*, México aporta aproximadamente 75 millones de pobres sin obviar lo dinámico de esta cifra sobretodo hacia arriba.

Las iniciativas de una estrategia política-social -digamos alternas- se han dado en diversos países de manera experimental, pero existen casos importantes a destacar: Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú, El Salvador y México por citar sólo algunos de ellos. Dichas experiencias se encuentran documentadas en el sitio www.toolkitparticipation.nl que DECA, Equipo Pueblo coordina con otras organizaciones a nivel internacional y también por el Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH, de Uruguay, www.claeh.edu.uy

El Grupo Iniciativa, grupo ad hoc para la elaboración de estrategias de desarrollo para América Latina del cual forma parte Equipo Pueblo, desde hace más de cinco años, ha venido trabajando con organizaciones sociales y civiles, investigadores y representantes de gobiernos de diversos países con la idea de conocer sistematizar y elaborar estrategias comunes de desarrollo que puedan servir de modelos de desarrollo y en ciertos casos de políticas públicas. Es a partir de tales experiencias que se elabora el presente documento.

Uno de los problemas que enfrentamos cuando hablamos de desarrollo local, son las distintas concepciones, así como la dispersión que se provoca cuando se impulsan iniciativas ciudadanas u organizativas que se confunden con desarrollo. No toda estrategia de desarrollo se basa en iniciativas ciudadanas u organizativas o planes de crecimiento gubernamentales. El desarrollo local es algo más complejo.

Desde nuestro punto de vista, el desarrollo local es una estrategia e instrumento de desarrollo. No es una moda, ni un paradigma ni una panacea. Su gran potencialidad radica en que representa una estrategia diferente para alcanzarlo. El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de situación y como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y regional.

Las siguientes consideraciones ayudan a ubicar las características del Desarrollo Local del que hablamos:

- a. El desarrollo local tiene como fin último **eleva de manera creciente y sistemática la calidad de vida** de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en un territorio determinado. Esto supone generar, asegurar y combinar de manera adecuada riqueza y bienestar.
- b. En consecuencia, **el desarrollo local no se puede reducir al crecimiento económico, sino que es multidimensional**. Aunque por mucho tiempo el

concepto de desarrollo estuvo asociado a la noción de crecimiento económico, las evidencias de que el crecimiento económico no asegura la equidad, ni la calidad del medio ambiente, como tampoco contribuye automáticamente a la superación de la desigualdad, la marginación y la pobreza, se han venido multiplicando de manera exponencial. América Latina es un ejemplo categórico.

- c. De lo anterior se desprende que el desarrollo local no puede ser resultado de un solo actor y por ello, **el sujeto del desarrollo local incluye necesariamente diversos actores**. Se trata de un proceso de concertación entre los agentes -sectores y fuerzas- que interactúan en un territorio determinado. El desarrollo local implica, por tanto, la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas. Este es un factor indispensable pero no suficiente. Es necesaria la participación de otros actores y en consecuencia, la concertación entre el sector gubernamental (local, regional y nacional), el empresarial (micro, pequeña, mediana y gran empresa, cooperativas y sector informal) y la sociedad civil (grupos comunitarios, asociaciones de vecinos, organizaciones de mujeres y jóvenes, asociaciones profesionales, asociaciones culturales, etc.).

Existen tres elementos cruciales a la hora de pensar y actuar en materia de desarrollo local: la gobernanza local, regional y nacional; el desarrollo económico local y el empleo; y la construcción de capital social.

1.1. La gobernanza local, regional y nacional

El desarrollo local mejora la gobernanza en todos sus niveles, básicamente porque pone el gobierno y el poder al alcance de la gente.

Un primer desafío pasa por recuperar el vínculo gobierno-ciudadanía, elemento clave para la legitimidad de las formas de gobierno que nos hemos dado. El diagnóstico inicial es que los desempeños gubernamentales siguen siendo caracterizados en América Latina y en especial en México, por una crisis de legitimidad y por tanto de credibilidad. La falta de rumbo, la corrupción y la ineficacia siguen siendo atributos de la mayoría de gobiernos y los métodos para paliar esta realidad siguen dirigidos a la minimización del rol del Estado y la preponderancia de los actores privados, como vía para disminuir el peso de la ineficacia gubernamental, y alcanzar así la gobernabilidad democrática proclamada. Este no es el camino. Como ya se señaló, uno de los atributos del desarrollo local es que permite acercar el poder a la ciudadanía. La cercanía con los problemas y con los tomadores de decisiones puede permitir una mejora democrática.

1.2. El desarrollo económico local y su necesario vínculo con el empleo

Un segundo tema de la nueva agenda es el desarrollo económico local. Durante muchos años el abordaje desde los grupos de base del desarrollo local nos alejó de la discusión real sobre los procesos económicos. En el fondo, una práctica que deje de lado la dimensión económica del desarrollo, es una práctica condenada al ostracismo, como un desafío para técnicos o militantes.¹

La estrategia es que en la realidad mexicana, el desarrollo económico local debe ser discutido y practicado no solamente en su dimensión de crecimiento, sino sobre todo, como una estrategia de generación de empleo e ingresos. En lo que se refiere a desarrollo económico, América Latina vive horas dramáticas en relación a los temas que hacen a la generación de empleo y su necesario correlato, la mejora de la calidad de vida.

Desde la perspectiva que hemos señalado, hablar de desarrollo económico local implica trabajar sobre una dimensión del desarrollo local inseparable de las demás. Se puede decir que uno de los objetivos de esta línea de trabajo es generar riqueza en un territorio. Los instrumentos para esto son, por ejemplo, la creación y el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los saberes y aprendizajes de los recursos humanos del territorio, y la coordinación de programas y proyectos.²

Los *impactos esperados* son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida.

En este campo podemos claramente identificar *instrumentos* útiles para llevar adelante cada una de dichas acciones. Los principales programas de desarrollo económico local (DEL) son los que refieren a la dinamización empresarial (fortalecer y atraer empresas), el fomento del empleo (políticas activas de generación de empleo) y el asociativismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio).

No se trata, por tanto, de apostar al crecimiento más o menos explosivo de las pequeñas y medianas empresas locales, ni a la expectativa -también casi desesperada- de la inversión extranjera, sino a la construcción de un nuevo tipo de competitividad de corte territorial, donde las empresas y los gobiernos locales tienen un nuevo rol, ahora sí central, a cumplir (el de conductor de procesos de corresponsabilidad social). Esto nos lleva a otro de los temas de reflexión de este artículo, que refiere a las formas de gobernabilidad del territorio.

¹ Una discusión con mayor profundidad sobre este tema puede ser leída en Gallicchio (2003).

² Los siguientes párrafos se basan sobre todo en "Desarrollo Económico Local", Asociación Chilena de Municipalidades, 1996.

1.3. La construcción de capital social

La principal hipótesis de esta reflexión es que se debe trabajar simultáneamente en los procesos de desarrollo económico local, los de gobernabilidad local y los de construcción de capital social, en el entendido de que los primeros son una variable dependiente de los segundos. No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones mínimas de desarrollo social local, y más aún, no habrá desarrollo local sostenible, sin construcción de capital social que mantenga y le dé sentido a los demás procesos.

Es importante discernir de qué hablamos cuando mencionamos Capital Social. Nos basaremos en la definición propuesta por Barreiro (2000): es un *“concepto que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas. Podemos referirnos al capital social como ‘asociaciones horizontales’ entre la gente y a redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación”*.³

Los elementos citados deben encontrar un punto de integración que le permite un posicionamiento estratégico, y consideramos que este es el caso de las Economías Locales. En los estudios realizados en diversas regiones del continente la desaparición de la producción de bienes y mercados locales prácticamente ha desaparecido y en su lugar se encuentran sólo sitios de consumo. Productos, agrícolas, crianza de diversos tipos de ganado y otro tipo de bienes se han dejado de producir y por tanto el abandono de la tierra de cultivo ha dado paso a tierras ociosas o para otros asuntos, la pérdida de capacidades se acentúa, la emigración se incrementa y otro tipo de problemas sociales aparecen en los territorios locales dando paso a las grandes concentraciones monopólicas de la producción y la comercialización.

La estrategia es que logrando una gobernanza local, regional y nacional, recuperando o construyendo el capital social y armonizando el crecimiento económico, se favorezca la generación, reconstrucción o fortalecimiento de las economías locales, regionales nacionales e internacionales. Que se rescaten las agriculturas y las tecnologías primarias con una perspectiva de sustentabilidad, que se recupere la cultura del consumo responsable de productos locales, que se habrán mercados nuevos con reglas basadas en la justeza, que se establezcan nuevos compromisos de equidad en la comercialización y una sana competencia entre los comerciantes y empresarios locales, regionales, nacionales e internacionales.

³ Barreiro, F. (2000): *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*.

2. Hacia una propuesta de modelo de Desarrollo Local

A partir de las distintas experiencias observadas y sistematizadas consideramos que es importante avanzar en la definición de una propuesta operacionalizada de desarrollo local. Esta propuesta tiene un carácter general y puede no ser fácilmente replicable en las diversas realidades, pero también es cierto, que algunos de sus planteamientos si pueden conducir a agilizar un proceso dinámico, que puede ir discriminando y enriqueciéndose a partir de cada una de las realidades.

El objetivo central de un modelo de desarrollo local es impulsar el logro de una mayor calidad de vida de la población en su conjunto, a partir de una perspectiva de Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, basada estrictamente en el desarrollo del capital social, la gobernabilidad y el desarrollo económico.

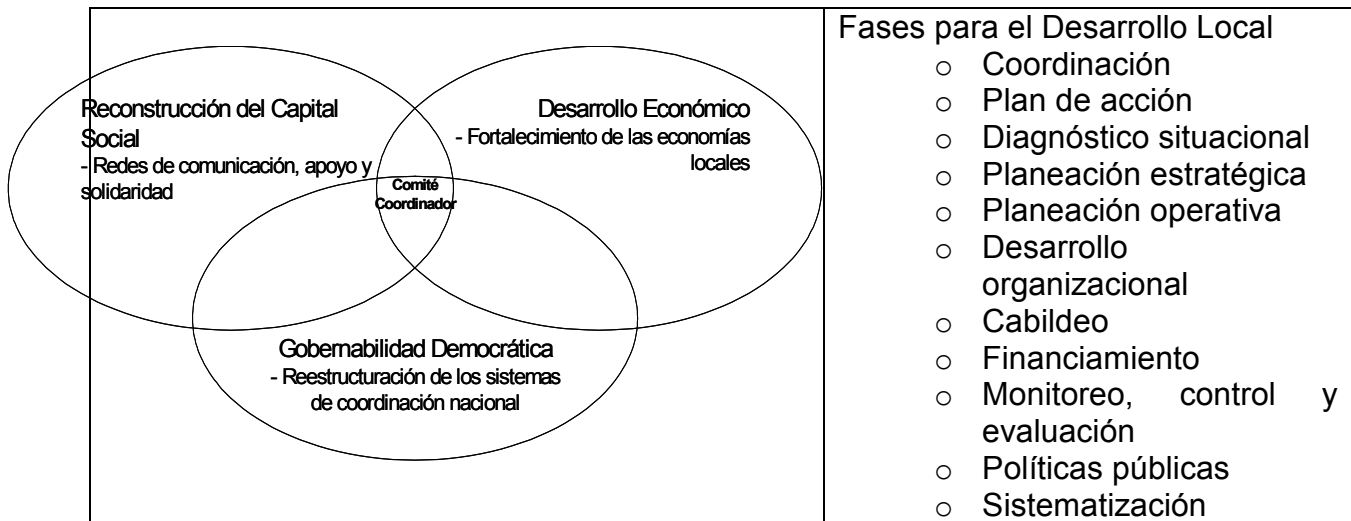
La propuesta sugiere el siguiente esquema:

- Integración de un Comité Promotor y responsable de la Estrategia de Desarrollo Local, que sea representativo de los actores y sectores de la población y de los agentes de desarrollo.
- Realización de un diagnóstico situacional participativo y preciso de la realidad donde se piensa incidir ubicando; las características del capital social, las líneas de poder y gobierno y las potencialidades productivas y económicas de la localidad o región.
- A partir del diagnóstico, diseño del proceso de planeación democrática participativa, con características estratégicas y con miradas de corto, mediano y largo plazo que ubiquen principalmente la definición de las líneas de acción en tres aspectos:
 - La construcción de capital social, traducido en el establecimiento de nuevas y mejores relaciones de convivencia y solidaridad.
 - El fortalecimiento de la economía local creando y/o fortaleciendo empresas micro, medianas y grandes que produzcan con perspectiva sustentable y comercialicen con justeza.
 - La gobernanza local, estatal y nacional estableciendo gobiernos democráticos participativos honrados y con equidad.
- Integración de un sistema de planeación operativa que traduzca las líneas estratégicas en programas operativos, y que perfile los planes prospectivos de abordaje para el impulso de la gobernabilidad, el crecimiento económico y el capital social.
- Diseño de un modelo de desarrollo organizacional que defina los actores y agentes de desarrollo con responsabilidades delimitadas, bajo una lógica de participación integral, justa, equitativa y democrática.
- Establecimiento de acuerdos y convenios entre los agentes de desarrollo local principalmente con los órdenes de gobierno, y los organismos

responsables de los programas especiales nacionales e internacionales, las Legislaturas y en general todos los Poderes de la Unión.

- Sistemas continuos de monitoreo, control y evaluación del proceso y de la calidad de la producción.
- Diseño de iniciativas de política pública conjuntamente con la sociedad que las impulso o propuso.
- Sistematización de experiencias para el impulso de modelos replicables de desarrollo local.

Esquema del Modelo de Desarrollo Local



* Luis Pineda, es Pedagogo por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Planeación y Desarrollo por la Organización de Estados Americanos (OEA) mediante el programa de apoyo multinacional en Latinoamérica.

Es el actual coordinador del programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local de DECA, Equipo Pueblo, A.C. (www.equipopueblo.org.mx luispineda@equipopueblo.org.mx)

Es Consejero Electoral Distrital Federal del Instituto Federal Electoral (IFE)

Ha trabajado en la administración pública federal en diversos puestos de dirección y gestión.

Es también miembro del Buró Directivo de la Fundación Toolkit (programa de sistematización de experiencias de participación ciudadana de diversas regiones del mundo auspiciada por Fundaciones de los Países Bajos) (www.toolkitparticipation.com).

Es miembro del Grupo Iniciativa (ocho organizaciones no gubernamentales, la Diputación de Barcelona y la Inter American Foundation) que ha promovido y coordinado dos Cumbres Iberoamericanas por la Descentralización y el Desarrollo Local; Arequipa, Perú y El Salvador, CA (www.iicumbreiberoamericana.org.sv).

Forma parte de la red de organizaciones civiles que realizan estudios sobre el municipalismo y el poder local. Es miembro del colectivo civil por la transparencia y la rendición de cuentas (www.mexicotransparente.org.mx) y miembro de la coordinación colectiva de la Alianza Democrática de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal

Es miembro de la coordinación y docente del diplomado en Participación Ciudadana para el Desarrollo que se imparte durante 2007 a 1000 líderes sociales de la Delegación Álvaro Obregón de la Ciudad de México.

Es miembro del Grupo Ad hoc para la planeación y el desarrollo local que coordina el Centro latinoamericano de Economía Humana de Uruguay.

Es consultor en planeación estratégica, planeación operativa mediante el diseño y estructura del marco lógico, desarrollo de indicadores de resultado e impacto, elaboración de proyectos de desarrollo y sistemas de evaluación de proyectos.

Es asesor de la Agencia de Desarrollo Local de Zaragoza, en el sur del Estado de Veracruz.
Es catedrático del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora en la maestría "Cooperación Internacional para el Desarrollo."
Ha elaborado estudios y ponencias para diversos foros en temas desarrollo local, participación ciudadana, desarrollo sustentable, federalismo, descentralización, municipalismo.