

Hacia un modelo integrado de desarrollo económico local y cohesión social

Mario Rosales y Rafael Urriola

III Diálogo Regional

“Desarrollo económico local y cohesión social: retos y estrategias”

Lima, 29 y 30 de septiembre de 2011

Este documento ha sido elaborado en el marco de una subvención de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y en modo alguno debe considerar que refleja la posición de la Unión Europea



ABSTRACT

Este documento desarrolla en su primera parte los aspectos conceptuales del Desarrollo Económico Local (DEL) a fin de evaluar la compatibilidad con los de Cohesión Social (CS). Se concluye que es necesario estimular un vínculo virtuoso entre los aspectos macro y micro; también que es necesario mejorar el vínculo público - privado para potenciar los logros de las intervenciones que se han calificado en cuatro niveles: desde lo más general (nivel macro), pasando por lo meso (intermedio) y micro, hasta lo ideológico y cultural (nivel meta).

Lo que vincula el DEL con la CS es el concepto de tejido social como clave del éxito, en el sentido de potenciar las sinergias entre actores y “partners” (socios) y en que se entiende que una adecuada estrategia de DEL se mide por su capacidad de potenciar la CS.

En la segunda parte, se incursiona en la presentación de un modelo integrado DEL-CS que permita reducir las brechas sociales, incrementar la integración productiva y fortalecer la institucionalidad local mediante la creación de empleos a través de iniciativas productivas¹, así como diseminación de los logros del desarrollo en la población local. También se destaca la necesidad de organizar y articular a los productores entre sí y a éstos con los restantes actores sociales, incluidas las instituciones públicas y privadas. Finalmente, la estrategia promueve, tanto la articulación del territorio local con el entorno nacional e internacional, como la sustentabilidad del desarrollo territorial.

En la tercera parte se presentan los cuatro casos seleccionados (esencialmente por sus enormes diferencias y porque todos ellos tienen componentes exitosos): el desarrollo Industrial en Rafaela, ciudad argentina de 100 mil habitantes; el parque de pequeña industria creado en el municipio de Villa El Salvador, de 400 mil habitantes, en Lima, Perú; la producción hortícola de exportación de Almolonga, municipio indígena de 14 mil habitantes, en Guatemala; y, la confección de uniformes escolares por comunidades del Ecuador según demanda del Estado.

¹ Los analistas del DEL tienden a priorizar y potenciar los pequeños emprendimientos pero hay casos (uno de ellos se muestra en este documento) en que se trata de empresas medianas o incluso mayores.

La cuarta y última parte se refiere a las conclusiones preliminares que más bien representan una invitación a los responsables de gobiernos locales y autoridades nacionales que dialogan sobre políticas públicas para intentar sistematizar las fortalezas y debilidades de los ejemplos con respecto a los parámetros del DEL y de la CS, es decir, del modelo DEL-CS que se sugiere en este texto. Por cierto, no se pretende ser exhaustivo. En esta parte se someten a discusión propuestas de políticas con respecto a los emprendimientos mostrados que puedan ser capaces de proyectar lineamientos en el marco de la estrategia DEL-CS.

I.- DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y COHESION SOCIAL

a) Conceptos de Desarrollo Económico Local, DEL

El desarrollo económico local se fortalece como propuesta de política a partir de la observación de casos de desarrollo territorial italianos, españoles y latinoamericanos y de su ulterior conceptualización². Diversas organizaciones internacionales lo integran luego en sus políticas y acciones de cooperación (OIT, BID, Unión Europea, CEPAL, cooperación alemana, española, suiza, entre otras). En la actualidad la promoción del desarrollo económico local, como política de apoyo al desarrollo territorial, se aplica en todo el mundo.

En lo esencial el desarrollo económico local, DEL, plantea que las capacidades emprendedoras locales pueden ser activadas y dinamizadas para valorizar los recursos productivos tradicionales (agricultura, artesanado, pequeña y mediana industria) y no tradicionales (energías renovables, protección del medio ambiente, cuidado y/o valorización del patrimonio y cultura local, turismo) generando nuevas actividades productivas y empleos. De este modo, el DEL surge como opción complementaria, aunque diferente a la economía del desarrollo regional clásico, que intenta modernizar el territorio mediante la planificación regional.

Muchas experiencias DEL provienen de sectores desplazados o marginados por las diversas crisis que han afectado a América Latina. Recuérdese que por iniciativa de los diversos programas de ajuste, en muchos países el rol del Estado se minimizó y su participación en las políticas sociales debía reducirse a paliar la pobreza o extrema

²Entre otros, por Antonio Vásquez Baquero y Francisco Alburquerque.

pobreza mediante subsidios focalizados, negándose los recursos para apoyar iniciativas productivas territoriales desde lo público.

Con el DEL se busca activar nuevos mecanismos de desarrollo para contribuir de modo sustentable a la reducción de la pobreza, ya que el DEL posee un elevado componente *endógeno*, en la medida que sus recursos fundamentales provienen del mismo territorio. No obstante, los expertos y las organizaciones territoriales asumen que el desarrollo local no depende sólo de los recursos locales, sino también debe aprovechar y canalizar los recursos y apoyos provenientes de fuera del territorio ya que, si bien se trata de potenciar las capacidades territoriales, es indispensable que la economía local se integre de manera creciente en los mercados nacionales e incluso internacionales.

En este sentido, el DEL más bien debe generar vínculos virtuosos entre los aspectos micro y macroeconómicos de las políticas territoriales y, también, estimular las relaciones público privadas en los espacios locales, para potenciar las políticas públicas al incorporar plenamente las iniciativas, creatividad y recursos privados.

El DEL, está lejos de ser una propuesta que atienda sólo los problemas del territorio y sus productores con una óptica puramente localista. De hecho, se distinguen varios niveles de análisis que deben ser considerados, activados e incluidos en las políticas.

- El nivel *micro*, donde efectivamente se ubican y actúan los sujetos sociales, emprendedores y actividades productivas, propiamente tales.
- El nivel *meso*, conformado por la institucionalidad y sus políticas, relacionadas esencialmente con los organismos y marco normativo que sostienen y apoyan lo productivo. Esto incluye los servicios financieros, servicios técnicos y provisión de insumos a las diversas empresas; también incluye las políticas y acciones de los gobiernos locales y regionales para difundir los beneficios del desarrollo entre la población local, mediante servicios para la formación de la fuerza de trabajo, atención de la salud de los trabajadores y sus familias; y la generación de mecanismos de apoyo a la innovación, entre otros.
- El nivel *macro*, está constituido por la estrategia de desarrollo que postulan los gobiernos nacionales fijando las reglas generales de la estrategia de desarrollo -por ejemplo, los acuerdos de libre comercio, los aranceles, la política fiscal o monetaria- pero también determinando las instituciones, normas, políticas y procesos

nacionales que –directa o indirectamente- favorecen o dificultan el desarrollo económico local.

- Y el nivel *meta*, que en esencia es el conjunto de valores, actitudes y conductas proclives (o no) al desarrollo económico local. Por ejemplo, las percepciones y actitud favorable de las autoridades acerca del rol de la participación social en la promoción económica o de las microempresas en el desarrollo local.

Estos diversos componentes o niveles interactúan dinámicamente entre sí, se refuerzan y poseen un carácter sistémico. Así, las intervenciones públicas en relación al DEL trascienden los aspectos puramente productivos de las empresas que operan en el territorio y se vinculan con los niveles meso, macro y meta –en lenguaje DEL- incluyendo, por ejemplo, las concepciones ideológico-política de las autoridades locales y su mayor o menor aceptación de la opción DEL para superar las situaciones de pobreza y reforzar la cohesión social.

b) Propuestas de Cohesión Social, CS

Las definiciones acerca de la cohesión social se han sucedido desde hace años. La Cumbre Europea de Jefes de Estado de 1997 ya establece que la cohesión social es *“una de las necesidades prioritarias de una Europa ampliada (...) y un complemento esencial para la promoción de los derechos humanos y de la dignidad”*. En 2004 el Consejo de Europa define la cohesión social como *“la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar las polarizaciones...”*. En 2005 el mismo organismo hace precisiones que incluyen *“el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto a la dignidad y la diversidad, la autonomía personal y colectiva y la participación responsable”*.

La Unión Europea define la cohesión económica y social como un concepto relativo, basado en la comparación del nivel de la renta de un estado miembro o de una región con la renta media comunitaria (Menéndez, 2010), es decir, en esta acepción se hace énfasis en las brechas de acceso a niveles de vida, ingresos o bienestar social (cada concepto lleva indicadores diferentes)³. Para entender mejor el debate europeo hay que

³La cohesión social también ha sido definida como *“la promoción de comunidades estables, cooperativas y durables”* Matarasso et. al. 1998

recordar que se trata de sociedades con fuerte presencia de migraciones que alcanzan proporciones significativas de la población, que provienen de culturas muy diversas y que no se han adaptado fácilmente a los patrones culturales occidentales europeos.

Por su parte, la definición adoptada por la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III establece: *“Una comunidad socialmente cohesionada — cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional— supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce a plenitud”*⁴.

En América Latina se utiliza el término *“exclusión social”* como aproximación a la no cohesión, con matices relacionados con las diversas formas de exclusión: económica (en relación al consumo, al trabajo o a los servicios); social (en relación a la vivienda o a la protección social en general); cultural (deserción escolar, analfabetismo en cualquiera de sus formas, abandono de la identidad básica: natal y local); física (alcoholismo, discapacidad física), legal (sin acceso al sistema de justicia, indocumentados).

De cualquier modo, al intervenir positivamente en las políticas, dinámicas y redes que determinan los procesos de exclusión se avanza en la cohesión social y, en este ámbito, la protección social es uno de los ejes para hacerlo⁵. La protección social está constituida justamente por las políticas para reducir las inequidades y, consecuentemente, las desigualdades evitables⁶. La cohesión social incorpora varias

⁴ Véase “Documento base del Programa URB-AL III”, Oficina de Coordinación y Orientación, 2010b, pp.10-11 http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/DocumentoBase_def.pdf. Tomado de la Guía Metodológica de Urbal 3: “Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local”, de Olga Del Rio.

⁵En todo caso, protección social no es ni conceptual ni epistemológicamente idéntico a equidad o desigualdad. Un ejemplo simple surge del caso de la salud. *“Medir las desigualdades en las condiciones de vida y salud constituye el primer paso hacia la identificación de inequidades en el campo de la salud. Desigualdad no es sinónimo de inequidad. La inequidad es una desigualdad injusta y evitable, y en esto radica su importancia para las instancias decisorias. Calificar como inequidad una desigualdad implica conocer sus causas y poder fundamentar un juicio sobre la injusticia de dichas causas”* (OPS/OMS 2004).

⁶Una definición que sugerimos para estos efectos es la *“garantía que la sociedad otorga, a través de los poderes públicos, para que un individuo o grupo de individuos pueda satisfacer sus demandas o necesidades de bienes sociales (educación, salud, vivienda, previsión social) a través del acceso a alguno de los subsistemas en condiciones adecuadas de calidad, oportunidad y dignidad, sin que la capacidad de pago sea un factor restrictivo”* la cual incorpora el rol societal a través del Estado para intervenir en situaciones de inequidades y caracteriza los factores de exclusión (oportunidad, accesibilidad y recursos financieros).

dimensiones a las políticas de protección social. Como se dijo, en este concepto se incorporan, por ejemplo, aspectos productivos y un rol activo de los actores en las redes.

Por su parte, las intervenciones o políticas nacionales que buscan reducir la exclusión para reforzar la cohesión social, se diseñan mediante políticas y programas de los diversos sectores o ministerios en que suelen estar divididas las políticas públicas nacionales.

De este modo, el desafío central que se plantea al integrar la óptica del desarrollo económico local con las políticas y programas destinados a fortalecer la cohesión social es cómo compatibilizar el enfoque territorial –de carácter espacial u horizontal- con la mirada más nacional y de connotación sectorial y vertical de la cohesión social.

c) Articulación y coordinación entre las políticas públicas de DEL y la Cohesión Social

El DEL asigna a la articulación de las empresas situadas en el territorio una importancia clave. La conformación de tejidos de empresas con relaciones económicas entre sí, mediante “*clusters*”, densifica el tejido productivo y lo hace más denso y resistente, tanto para desarrollarse, como para resistir ante las variaciones de la economía y las crisis que se originan en el entorno global. Por otra parte, los impactos positivos en la actividad y el empleo no sólo provienen de las actividades productivas mismas (insumos, producción, mercadeo, servicios financieros, asistencia técnica) sino también de las actividades de apoyo (investigación, innovación, formación de fuerza de trabajo, salud y servicios sociales para los trabajadores y sus familias, buen gobierno local).

El DEL asigna un valor esencial a las sinergias que se crean cuando existen capacidades humanas y técnicas en el territorio y a su potenciación y constante desarrollo. Así, son esenciales las capacidades emprendedoras de los productores; la innovación para lograr mejoras en la producción y en la comercialización, ojalá con apoyo de centros especializados; los liderazgos políticos territoriales y el buen gobierno para respaldar el proceso económico y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio. Del mismo modo, las conductas y actividades de los diversos actores de la sociedad civil pueden ayudar de modo efectivo a la estrategia DEL y, simultáneamente,

redistribuir recursos, diseminar bienestar y difundir los logros positivos para la cohesión social.

Como se señaló, existen diferentes conceptualizaciones sobre cohesión social. La CEPAL define tres políticas -más operativas que las anteriores-para fomentar la CS: i) el incremento de las oportunidades productivas ii) el fomento del desarrollo de las capacidades individuales; y, iii) la conformación de redes más inclusivas de protección ante las vulnerabilidades y riesgos. (Cepal 2007). Estas políticas son compatibles con las del DEL. De hecho, el vínculo se establece en tanto un adecuado DEL puede potenciar la CS y viceversa.

Las dificultades entre el enfoque territorial, que caracteriza el DEL, y la óptica más nacional y sectorial de las políticas y acciones para robustecer la cohesión social se intentan superar mediante una mejor coordinación de las políticas públicas, en particular aquellas que deben articular la acción del gobierno nacional con la de los gobiernos subnacionales, regionales y municipales, los cuales, en general, gozan de una cierta autonomía política y normativa. En América Latina este es un problema aun no resuelto puesto que las políticas de descentralización se encuentran aún en desarrollo y, por tanto, la articulación entre los distintos niveles de gobierno no ha logrado ser resuelta de manera adecuada y satisfactoria en prácticamente ningún país.

El segundo aspecto pendiente es la articulación de los actores públicos y privados. No habiendo dependencia ni jerárquica, ni normativa entre ambas familias de actores la opción es el establecimiento de relaciones consensuadas a través de las denominadas alianzas público-privadas.

Empero, este tipo de vínculos -que en la mayor parte de los casos exige negociaciones y acuerdos donde se respete la autonomía de los actores- requiere de relaciones de confianza adecuadas, las que suelen no estar suficientemente desarrolladas en la cultura cívica y/o que se ven postergadas por los elevados niveles de conflicto político existentes en los países y territorios.

II.- VENTAJAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DESAFÍOS DE LA COHESIÓN SOCIAL: EL MODELO DEL-CS

El modelo o estrategia DEL busca impactar positivamente en el territorio al fortalecer las capacidades locales y potenciarlas. El objetivo inicial de la cohesión social es reducir brechas en los niveles de desarrollo de localidades de un país. Siendo el sistema por naturaleza desequilibrador, la CS pretende entonces combatir tales desequilibrios (Albao y Forner 2008). La inclusión social se refiere a las políticas que premeditadamente ejecuta el Estado a fin de incorporar a los grupos más apartados del sistema social (Durán 2008).

De este modo, pudiese parecer apropiado inferir un modelo DEL-CS que desarrolla las políticas que se señalan a continuación y que evalúan sus resultados por el grado de cohesión social que ellas logran:

- El DEL propone políticas y genera herramientas adaptadas para que los diversos territorios apliquen estrategias particulares, a fin de sentar las bases de su desarrollo económico y social, reducir la pobreza y mejorar la cohesión social.
- El DEL tiende a priorizar la creación de empleos, en la medida que las microempresas y las pequeñas empresas -que constituyen su base de acción- se caracterizan por ser intensivas en uso de fuerza de trabajo y suelen utilizar menor densidad de capital, lo que es consistente con los objetivos de cohesión social y las metas de incrementar el “empleo decente”.
- La estrategia DEL-CS es esencialmente participativa, ya que se basa en la organización, articulación y colaboración entre los productores y de éstos con los restantes actores, incluida las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios y los gobiernos territoriales.
- El DEL no es localista, ya que busca articular dinámicamente al territorio con el entorno nacional e internacional, reforzando las actividades productivas e instituciones locales para insertar el territorio en la nación y en el mundo. El DEL no se opone a la globalización, sino pretende que los territorios estén debidamente preparados y socialmente cohesionados para participar mejor en ella.
- Tanto el DEL como la CS son funcionales con la sustentabilidad del desarrollo territorial, dado el menor tamaño de las actividades productivas, el mayor efecto empleo, así como por la pertenencia de los productores al territorio y la aceptación

por estos del entorno cultural y su participación en las redes institucionales, incluidas las de redistribución de recursos y prestación de servicios.

No obstante, si bien la estrategia DEL cuenta tanto con experiencias y casos vivos de observación, como con una conceptualización general acerca de su funcionamiento y las herramientas de aplicación, no está del todo claro el modo de transformar las experiencias más exitosas de desarrollo territorial en políticas nacionales estables y permanentes de desarrollo que estimulen y fortalezcan la cohesión social.

En este sentido, uno de los principales obstáculos al DEL es la relativa debilidad de los gobiernos locales en la mayor parte de América Latina, no obstante ser éstos, por proximidad, la instancia del Estado más adecuada para generar y apoyar procesos de desarrollo endógeno basados en las capacidades locales. En segundo lugar, subsiste una falta de convicción en ciertas autoridades acerca de las capacidades de los pequeños y medianos emprendimientos para sostener la inclusión social de sus actores.

III.- EXPERIENCIAS SELECCIONADAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN AMÉRICA LATINA

Hay numerosos casos de desarrollo económico local en América Latina, varios de los cuales vienen siendo observados, seguidos y apoyados desde hace bastantes años. Hemos seleccionado cuatro ejemplos caracterizados por ser bastante diferentes entre sí: el desarrollo Industrial en Rafaela, ciudad argentina de 100 mil habitantes; el parque de pequeña industria creado en el municipio de Villa El Salvador de 400 mil habitantes, en Lima; la producción hortícola de exportación de Almolonga, municipio de 14 mil habitantes, en Guatemala; y, el proyecto de confección de uniformes escolares por organizaciones locales en el marco de la economía popular y solidaria de Ecuador. Si bien este último no constituye un caso de desarrollo territorial⁷, es un interesante intento de política nacional de apoyar de manera permanente a las pequeñas industrias del rubro vestuario en Ecuador (articulando el desarrollo local con las políticas de cohesión social).

⁷Es decir, no es el típico caso de abajo hacia arriba pero potencia el desarrollo local.

a) Desarrollo Industrial en Rafaela, Argentina.

Tercera urbe en importancia de la provincia de Santa Fe, en Argentina, Rafaela posee 100 mil habitantes. Su particularidad radica en el dinamismo de sus 430 industrias de variado tamaño – incluidas metal mecánicas de vocación exportadora- lo que le permite estabilidad social y calidad de vida y en la amplia red de instituciones de apoyo público y privado que se han ido desarrollando a través de los años.

El origen de la industria rafaquina se engarza con la migración italiana de fines del XIX y la aparición de pequeñas industrias durante las primeras décadas del siglo XX. La explicación remota del fenómeno, está en la cultura emprendedora de sus migrantes fundadores llegados desde la región del Piamonte, en Italia. Austeros, trabajadores, artesanos y de origen social humilde, los primeros rafaquinos se

dan maña para, con recursos escasos, transformar una zona agrícola en pujante ciudad industrial.

Al entrar Argentina a un proceso de reconversión e inserción mayor en la economía mundial, la Intendencia Municipal de Rafaela asume, desde 1991, un rol activo como promotora del desarrollo local para ayudar a enfrentar las crisis económicas que amenazan industrias y empleos, articulándose con las organizadas cámaras de comercio e industria de la ciudad.

Además de las dinámicas industrias existentes, en Rafaela se puede observar un gran desarrollo de las instituciones que apoyan el proceso productivo, desde cámaras de

- | |
|--|
| 1906 Sociedad Rural |
| 1912 Escuela de Educación Técnica (EET) |
| 1928 Instituto Nacional Tecnología Agropecuaria (INTA) |
| 1932 Centro Comercial e Industrial (CCI) |
| 1966 Cámara de Industriales Metalúrgicos (CIM) |
| 1972 Univ. Tecnológica Nacional, Rafaela (UTN) |
| 1978 Cámara de Comercio Exterior (CCE) |
| 1983 Dirección Asesoría y Servicios Tecnológicos (DAT) |
| 1983 Centro Invest. Tecnológica Industria Lechera (CITIL) |
| 1991 Secretaría de Programación Económica (SPE) |
| 1992 Fundación para el Desarrollo Regional (FDR) |
| 1993 Cámara de Pequeñas Industrias de la Región (CAPIR) |
| 1995 Centro Regional Rafaela (CEMRAF) |
| 1996 Plan Estratégico Rafaela (PER) |
| 1996 Centro de Desarrollo Empresarial (CDE) |
| 1997 Inst. Capacitación y Estudios Desarrollo Local (ICEDeL) |

industria y comercio, entidades de apoyo técnico y la innovación, hasta el propio compromiso de la Intendencia Municipal y la pertenencia a redes internacionales de apoyo, como el BID. Un listado que ilustra al respecto de instituciones y fechas de inicio de funcionamiento se puede ver en el cuadro de más arriba.

b) El Parque Industrial de Villa El Salvador, en Lima, Perú.

El movimiento social que invade tierras urbanas en el sur de Lima en 1971, organizado como *“Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador”*(CUAVES, 1973), ordena el territorio, urbaniza ,construye viviendas y servicios y asigna tempranamente terrenos para un parque industrial en una zona desértica, al sur de Lima. Villa El Salvador se constituye como Municipalidad Distrital en 1983 y gana presencia y prestigio internacional, siendo visitada por el Papa Juan Pablo II en 1985 y recibiendo reconocimientos y apoyos internacionales, como el Premio Príncipe de Asturias, España, en 1987. Entre las razones de su prestigio está su Parque Industrial -que alberga ahora a más de 1.500 pequeñas y medianas industrias- y contribuye al desarrollo económico y social del municipio.

Aunque originalmente el parque esta pensado para establecimientos industriales de tamaño medio y grande, la Municipalidad con el apoyo de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI, cambia el proyecto original a uno que alberga a los pequeños productores del mismo territorio. El parque industrial produce una variedad de bienes de consumos durables (muebles, vestuario, productos de cuero, cocinas, artefactos metalmecánicos) y opera como feria de exposiciones y centro de ventas para Lima, contando incluso con bancos y restaurantes.

Un problema que afecta a Villa El Salvador es la fuerte migración que ha hecho que los habitantes originales, los pioneros, han quedado reducidos a alrededor de un cuarto de la población lo que ayuda a explicar, en parte, los conflictos y desavenencias con el gobierno local. Aunque ha habido discrepancias entre la dirigencia del parque y las autoridades locales, en general las relaciones han sido buenas y el apoyo municipal ha sido clave para el éxito del parque. No obstante, los últimos años ha habido mayores conflictos entre el parque industrial y el municipio.

Por su éxito inicial, Villa El Salvador atrae fuertemente nueva población y llega en la actualidad a cerca de 400 mil habitantes. Sus principales limitaciones tienen que ver con

la debilidad de la institucionalidad de apoyo a los productores (nivel meso) y a la falta de continuidad de las políticas locales (y nacionales) de apoyo al parque industrial.

c) Producción hortícola de exportación en Almolonga, Guatemala.

Desde la década de los años 50, en el municipio maya de Almolonga, Guatemala, con cerca de 14 mil habitantes, se desarrolla una intensa actividad agrícola de base familiar basada en la horticultura, la que exporta fuera de su territorio e incluso del país la mayor parte de su producción. Almolonga es conocida en Centroamérica por la calidad, tamaño y cantidad de su producción hortícola, lo que le permite crecer y desarrollarse. Los productores de Almolonga se han expandido a los municipios vecinos, donde arriendan tierras adicionales para aumentar la producción.

Si bien la base son los productores locales de hortalizas y verduras, también hay transportistas, y comerciantes que trasladan e intermedian los diversos productos, talleres mecánicos, tiendas de insumos para los productores, un mercado y dos bancos. Además de la actividad agrícola, funcionan numerosos baños termales que atienden a turistas y muchas familias reciben remesas en dinero enviadas por familiares que han migrado a los Estados Unidos, recursos que refuerzan la actividad productiva local.

Un elemento importante es la presencia de iglesias protestantes a partir de los cual se han reforzado las conductas austeras, responsables y emprendedoras. Dada sus características ambientales –el valle está ubicado a 2.200 metros de altura y dispone de agua suficiente- es posible obtener tres cosechas al año lo que incrementa notablemente la producción.

Las limitaciones de Almolonga tienen que ver con una cultura tradicional de emprendimiento en que se valora la capacidad de trabajo individual, pero no se asigna importancia a la organización y colaboración entre productores. Por su parte, el gobierno local no incursiona ni estimula las actividades de apoyo a los productores entendiendo que el desarrollo económico no es un tema propiamente municipal.

En suma la actividad productiva es dinámica, pero tradicional, y hay alta carencia de redes institucionales de apoyo a las actividades productivas y a la innovación. Del mismo modo, el progreso económico de la localidad no se traduce en mejores servicios de educación y salud, en parte porque la cultura tradicional no asigna gran importancia a estos servicios. Las nuevas generaciones de jóvenes más que ser productores

piensan viajar a los Estado Unidos para trabajar, ahorrar y adquirir una pickup o camión para dedicarse a la intermediación.

d) Proyecto uniformes escolares en el marco de la economía popular y solidaria (EPS). Ecuador.

El proyecto de confección de uniformes escolares desarrollado en Ecuador en el marco de la Economía Popular y Solidaria (EPS) -a diferencia de los otros seleccionados en este trabajo- tiene una característica especial. Esta es que la iniciativa básica proviene de una decisión pública estratégica del gobierno central que empieza por definir el apoyo a proyectos participativos y orientados a sectores populares de muy bajos ingresos en la propia Constitución de la República. En síntesis, se trata de satisfacer una necesidad (uniformes escolares para estudiantes de escuelas públicas con alumnos de bajos recursos) con una oferta que provenga de –y, por tanto, favorezca a- las pequeñas unidades productivas (familiares).

Se inicia en abril de 2009 con la creación del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (INEPS), El proyecto ampara a las personas naturales, jurídicas y demás formas de organización que de acuerdo con la Constitución, conforman la economía popular y solidaria y las instituciones públicas encargadas de la rectoría, regulación, control y acompañamiento. En todo caso, los conceptos que se han desarrollado no están exentos de debates. En cuanto a los sujetos lo primero es suponer que los beneficiarios serían emprendimientos vinculados con empresas (unipersonales, familiares o comunitarias) de pequeña escala dedicadas al autoconsumo para la satisfacción de las necesidades en base al Buen Vivir o Sumak Kawsay .

Una segunda óptica, un poco más “idealista”, plantea una relación responsable entre personas y naturaleza (tal cual el concepto de desarrollo sostenible) en base a la organización y las prácticas “ancestrales” (de cultura, tradiciones, costumbres, etc.) que conciben la construcción de una sociedad más justa. En marzo 2011 se realizó el taller “Hilando el Desarrollo” , en el marco del programa Mercado Público Solidario donde fueron seleccionados 366 talleres para la confección, lo que genera 1692 plazas de trabajo en las 15 provincias señaladas.

En junio de 2011, funcionarios de la Dirección Provincial de Educación del Azuay y del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria del MIES explicaron los requisitos que micro, pequeños y medianos artesanos textiles de la provincia debían cumplir para

la producción de 55.000 uniformes en el marco de la política gubernamental 2011-2012 para compra de bienes y servicios que necesitan las entidades del Estado. La Coordinación General de Administración Escolar del Ministerio de Educación es la unidad operativa del Ministerio de Educación. En el 2011 en la entrega de uniformes escolares gratuitos se invirtió US\$ 27.978.504⁸, beneficiando a 1.013.039 niños y niñas a nivel nacional.

⁸En Ecuador la moneda corriente es el dólar de Estados Unidos.

Cuadro 1.-CARACTERISTICAS DE LOS CASOS DEL, LIMITACIONES Y DIFICULTADES					
Caso	Nivel Micro <i>(empresas y producción)</i>	Nivel Meso <i>(servicios en el territorio)</i>	Nivel Macro <i>(Políticas económicas nacionales)</i>	Nivel Meta <i>(Valores emprendedores, ética, solidaridad)</i>	Dificultades para las estrategias DEL en el territorio
<p>Rafaela, Argentina</p> <p>Ciudad de 100 mil habitantes con migración italiana originaria</p>	<p>430 industrias de diversos tamaños. Producción para el mercado interno y exportación (insumos automotrices)</p>	<p>Bancos, cámaras industriales, Intendencia municipal y BID apoyan con servicios a las empresas</p>	<p>Políticas nacionales no han afectado a Rafaela y se logran apoyos mediante redes políticas</p>	<p>Gran cultura emprendedora originada por acción de migrantes europeos, hay innovación</p>	<p>Debilidades en gestión de las empresas, en especial las más pequeñas</p> <p>Falta dinamismo y mejor gestión de instituciones de apoyo a las empresas</p> <p>Lenta creación de nuevas empresas y de incorporación del progreso técnico</p> <p>Faltan políticas y acciones de apoyo del sector público provincial y nacional</p>
<p>Villa El Salvador, Lima, Perú.</p> <p>Municipio urbano 400 mil habitantes originado en invasiones de migrantes</p>	<p>1.500 pequeños empresarios con productos para el mercado interno (vestuario, cuero y calzado, muebles y maderas, metal-mecánica)</p>	<p>Fuerte apoyo inicial municipal, nacional e internacional (ONUDI), pero no estable, ni institucionalizado</p>	<p>Hay políticas macro, pero con carencia de sistemas de apoyos (políticas) nacionales estables</p>	<p>Cultura emprendedora tradicional, redes de colaboración, aunque muy baja cultura de innovación</p>	<p>Presión y demandas de nuevos migrantes en el territorio</p> <p>Debilidad de políticas locales y los servicios públicos de apoyo al DEL</p> <p>Conflictos entre las autoridades locales y el parque industrial</p>
<p>Almolonga Guatemala</p> <p>Municipio indígena rural de 14 mil habitantes</p>	<p>1.230 productores agrícolas pequeños. Producción de hortalizas para el mercado interno y la exportación</p>	<p>No hay apoyo municipal, ni nacional efectivo. Solo empresas de insumos entregan alguna asesoría y capacitación.</p>	<p>No hay políticas nacionales efectivas de apoyo a los pequeños productores</p>	<p>Cultura campesina tradicional, austera y emprendedora con componentes ético religiosos (protestantes)</p>	<p>Debilidad de las instituciones locales y nacionales para apoyar el DEL</p> <p>Bajo nivel de formación de los productores campesinos</p>

					Baja articulación y colaboración entre los agentes productivos
					Falta visión estratégica del futuro de Almolonga y la región
Diversas organizaciones locales en municipios del Ecuador	5.992 empleos temporales mejorados En 2011 1.013.039 niños y niñas reciben uniformes gratuitos	1.500 personas capacitadas en proceso de contratación de feria inclusiva. 400 artesanos capacitados en pasaporte tributario a través del SRI US\$ 737.400 en crédito para 108 personas a través del BNF, ECLOF y Cooperativa Nueva Esperanza.	Rafael Correa, Presidente de Ecuador, remite a la Asamblea Nacional proyecto de Ley de Economía Popular y Solidaria (Marzo 2011)	Economía popular en función del bien común y basado en el principio de la solidaridad	Falta de recursos y burocratismo de los organismos financieros y funcionarios públicos del Ministerio de Educación Inexistencia de estrategias DEL en los territorios donde se localizan las empresas de producción de vestuario, aunque se organizan ante la realidad de una oferta concreta
					Fuente: Análisis de los casos. Elaboración: propia

IV.- COMPARACIÓN DE LOS CASOS DEL Y CONSIDERACIÓN DE LAS VARIABLES CS

En el cuadro 1 se resumen las características de cada caso en la operación y funcionamiento de sus niveles micro, meso, macro y meta, permitiendo realizar una comparación. De este modo:

- a) *Rafaela* es la experiencia de mayor carácter sistémico, desarrollo relativo y grado de consolidación. Al mismo tiempo es el caso de origen más antiguo. Sus debilidades están relacionadas con problemas de gestión de las empresas más débiles, con la débil expansión del sistema productivo en su conjunto (lenta creación de nuevas empresas) y la difícil irradiación del saber adquirido a otros territorios para la eventual réplica de la estrategia. Una fortaleza mayor de Rafaela es la capacidad de influencia y las buenas relaciones con el gobierno central en el tiempo, lo que le ha permitido compensar los problemas de las políticas nacionales –nivel macro- con acciones de apoyo específicas en los momentos de crisis.

- b) *Villa El Salvador* posee logros extremadamente interesantes al ser una experiencia DEL más bien reciente construida por grupos migrantes de la Sierra peruana de ingresos precarios. Ahora se encuentra relativamente estancada en su desarrollo debido, básicamente, a la falta de políticas de apoyo provenientes del gobierno municipal y de las políticas nacionales. Hay una fractura entre el gobierno local que está al origen de la experiencia y los pequeños industriales del parque. Se plantea el desafío de cómo los gobiernos locales (y regionales) pueden generar políticas de apoyo estables y permanentes que trasciendan los conflictos político-partidistas y sean sustentables en el tiempo. Después de los éxitos de las primeras décadas, el parque (y el territorio) parecen haber sido abandonadas por las políticas públicas. Un problema mayor es la fuerte migración que ha hecho que los habitantes originales de Villa El Salvador, los pioneros, han quedado reducidos a menos de un cuarto de la población lo que ayuda a explicar los conflictos y desavenencias del gobierno local con el parque industrial, los que se han incrementado durante los últimos años.
- c) *Almolonga* es un caso que muestra el gran potencial de desarrollo existente en los grupos campesinos e indígenas, en este caso de Guatemala. La experiencia –pese a sus interesantes dinamismos y logros exportadores- se apoya casi exclusivamente en las capacidades de los productores, no habiendo apoyo del gobierno local, ni políticas nacionales que lo complementen. En buenas cuentas, sólo la acción de los campesinos-productores y el dinamismo del mercado sostienen la experiencia. Por tanto hay, un potencial de desarrollo y expansión importantes, si se generan apoyos locales y nacionales estables y si se crearan redes y articulaciones público-privadas de servicios y políticas para lograr que los efectos económicos positivos se expandan hacia la población a través de la mejora y ampliación de los servicios públicos.
- d) *Los pequeños productores de vestuario de diversas localidades del Ecuador*, sostenidos por un poder de compra estatal constituyen un caso atípico. Se les incluye porque la modalidad es parte de una política nacional de construcción de una economía social y solidaria mediante normas y políticas nacionales. De ser debidamente complementada por acciones territoriales DEL, esta puede ser una interesante estrategia para apoyar a territorios de menor desarrollo relativo mediante

políticas explícitas de discriminación positiva a través de la compra pública. Por ahora no hay diseños específicos de desarrollo territorial en aquellos espacios donde hay concentración de los productores de vestuario favorecidos por la política nacional.

El cuadro 2 establece una comparación entre las distintas dimensiones de la cohesión social, según la guía “Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local”. Allí se distinguen la dimensión productiva y ocupacional, la dimensión social de acceso a los servicios, la dimensión espacial de reducción de los equilibrios territoriales y la dimensión cívica de desarrollo de la ciudadanía.

Cuadro 2.- INTERVENCIONES POSIBLES PARA MEJORAR LA COHESIÓN SOCIAL LOCAL				
<i>Dimensiones de la Cohesión Social</i>	<i>Ciudad de Rafaela</i>	<i>Parque Industrial de Villa El Salvador</i>	<i>Municipio Indígena Almolonga</i>	<i>Uniformes Escolares Ecuador</i>
Dimensión productiva y ocupacional: acceso al empleo y beneficios del crecimiento económico con equidad	Ampliación del sector de apoyo a las empresas para generar dinámicas de empleo complementarias	Mejorar sustancialmente las políticas locales y nacionales de apoyo al parque industrial (desarrollo del nivel meso)	Establecer e implementar políticas locales y nacionales de apoyo a los pequeños productores y proceso DEL (desarrollo del nivel meso)	Desarrollar políticas sostenibles DEL en territorios donde se concentran los productores de vestuario
Dimensión social: acceso universal a los servicios sociales básicos y seguridad ciudadana	Mejorar articulación de servicios públicos (educación, salud, servicios sociales) con las políticas de fomento DEL (redes integrales)	Articulación de servicios públicos (educación, salud, servicios sociales) con las políticas de fomento DEL (redes integrales)	Articulación de servicios públicos (educación, salud, servicios sociales) con las políticas de fomento DEL (redes integrales)	Desarrollar políticas de articulación de los servicios públicos con estrategia DEL (desarrollo del nivel micro y meso y redes integrales)
Dimensión territorial: reducción de desequilibrios territoriales	Difusión de la experiencia y políticas de Rafaela en otros territorios argentinos para generar efectos DEL	Difusión de la experiencia y políticas de VES en otros territorios lo cual además podría reducir el impacto de las migraciones.	Difusión y extensión de la experiencia en territorios colindantes para lograr efectos DEL	Validación y consolidación de la estrategia con establecimiento de dinámicas DEL Esta experiencia por sus características (interés del gobierno) se multiplica con facilidad a través del país
Dimensión cívica: construcción de ciudadanía activa	Mayor integración de la sociedad civil en las dinámicas y políticas DEL	Recuperar la capacidad de articulación y alianzas público-privadas-sociedad civil afectada por el conflicto político	Establecer políticas y acciones que permitan integrar a la sociedad civil en las políticas y acciones DEL	En los territorios donde se concentran productores de vestuario establecer estrategias DEL y articular con participación de la sociedad civil y ciudadanía

V. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y PROPUESTAS

- a) La conceptualización y políticas de desarrollo económico local y de cohesión social - pese a sus diferencias de origen y de aplicación - parecen ser del todo compatibles tanto desde el punto de vista de su filosofía como de sus objetivos finales de desarrollo humano sustentable.
- b) Las principales dificultades parecen derivar del carácter más bien nacional y sectorial de la propuesta de cohesión social, en contraposición con la naturaleza más territorial y espacial del desarrollo económico local. De este hecho derivan problemas evidentes de coordinación y articulación de ambas políticas, que se pueden apreciar en los casos analizados y en otros.
- c) Un modelo integrado de “Desarrollo Económico Local para la Cohesión Social” no debe encontrar problemas mayores en la filosofía y valores que animan a ambas propuestas sino en las dificultades derivadas de su enfoque original y herramientas de aplicación que se expresan, en lo concreto, en temas de diseño, coordinación y articulación de las políticas entre los niveles nacional, intermedio y local de administración y gobierno en cada país.
- d) No obstante, las dificultades pueden ser mayores que las indicadas. Probablemente se ligan al carácter inacabado de los procesos de descentralización en casi todos los países de América Latina, lo que hace que los temas de articulación, complementariedad y coordinación de las políticas nacionales y territoriales no sean un asunto de simple voluntad política o efectividad administrativa. Hace falta que la descentralización resuelva de mejor manera los temas de distribución de competencias, recursos, autonomía y coordinación entre los diversos niveles de gobierno.
- e) Al parecer una forma adecuada de resolver los conflictos existentes entre las políticas públicas nacionales, regionales y locales tiene que ver con el traslado de ciertas competencias y tareas que se podrían articular y llevar a cabo de mejor manera si se aclararan los roles de cada nivel de gobierno y se trasladara a los niveles subnacionales muchas de las competencias y tareas que tienen que ver con el desarrollo económico local y el incremento concomitante de la cohesión social en los territorios.
- f) De manera general, los grandes fines, parte del financiamiento, las políticas nacionales marco y la regulación normativa del desarrollo económico local, así como

ciertas formas de supervisión, deben estar radicadas en el nivel nacional. No obstante, la adaptación, articulación y ejecución de las políticas DEL/CS debieran concentrarse en los niveles intermedios y locales de administración y gobierno.

- g) En este sentido la relativa autonomía de la que gozan la mayor parte de los gobiernos intermedios y locales en América Latina no debe ser visto como un obstáculo sino, por el contrario, como una herramienta de flexibilización que permite la mejor adaptación del DEL/CS a las particularidades de cada territorio.
- h) Los casos analizados son bastante aclaratorios en torno a la validez de las políticas integradas DEL/CS. Los tres casos locales muestran claramente que los dinamismos provenientes de los territorios son suficientes para activar procesos de desarrollo local con efectos sostenidos en el tiempo.
- i) No obstante, los mismos casos muestran la necesidad de complementar las actividades productivas generadas, con un entorno de instituciones que diseñen, articulen y ejecuten políticas que sean, al mismo tiempo, un apoyo para la dinamización y modernización de la economía local y, al mismo tiempo, de redistribución de recursos, extensión y mejoramiento de los servicios básicos, cultura cívica, social y colaborativa hacia el conjunto de la población (redes de integralidad con empoderamiento social).
- j) Otra área de políticas y acciones que debe ser fortalecida son las relaciones público-privadas, base de una estrategia de desarrollo económico local para fortalecer la cohesión social, ya que siempre será más exitosa y estable una experiencia que aúne adecuadamente las voluntades y recursos provenientes de los sectores público y privado. En este sentido, las alianzas público privadas -utilizadas para articular al sector público, privado y a la sociedad mediante medios colaborativos- constituye una eficaz práctica y herramienta.
- k) El caso de los productores locales de vestuario que abastecen al Estado en Ecuador permite agregar otro enfoque y reflexión. La posibilidad de incentivar desde las propias capacidades y necesidades estatales el desarrollo económico local con fines de inclusión social. No obstante, es necesario que estos objetivos de la política pública sean explícitos desde sus inicios y que se lleven a cabo los programas y proyectos complementarios necesarios para impulsar el desarrollo local en aquellos territorios donde se ubican las actividades productivas favorecidas.
- l) No obstante, el principal desafío para que una integralidad DEL/CS sea incorporada como política pública radica en entender el carácter integral de tal estrategia y sus

políticas y programas asociados. No es fácil generar tal estrategia considerando los muchos elementos que se oponen. Por ejemplo: la ya enunciada falta de articulación y coordinación de los distintos niveles de gobierno, las dificultades para enlazar políticas y acciones ejecutadas por los gobiernos nacional, regional y local a menudo de diversos signo político, los problemas derivados de las culturas institucionales distintas del sector productivo, de las instituciones de la sociedad civil y de las entidades públicas.

- m) Hay países, como Chile, en que las normas entran en lugar de facilitar las asociaciones público privadas. En el modelo de liberalismo extremo el sector público no debe incursionar en las actividades productivas y las corporaciones o alianzas que articulen a ambos actores son desincentivadas o están claramente prohibidas. No ocurre lo mismo en Argentina, por ejemplo, en que las asociaciones público privadas son comunes y existe una amplia variedad de normas que las permiten, amparan y estimulan.
- n) Tal vez la mayor dificultad se encuentra en el nivel denominado “meso”. Es decir, en el de las redes de instituciones –públicas y privadas- que proporcionan apoyos y permiten a las empresas innovar, mejorar su competitividad y volverse competitivas. Estas redes deben estar conformadas por las empresas, sus organizaciones de representación (cámaras), entidades o institutos autónomos dedicados a la investigación, innovación y apoyos a la comercialización, universidades, entidades públicas con fines específicos pertenecientes a los distintos tipos de gobierno que actúan en el territorio, ONGs, organizaciones de la sociedad civil. Algunas de estas instituciones –por ejemplo, las que prestan servicios como educación, salud o programas de bienestar social- pueden ser muy útiles tanto para los fines del desarrollo económico local como de la cohesión social. No obstante, establecer vínculos de coordinación permanentes puede ser una tarea difícil sometida a menudo a los efectos de los cambios políticos derivados de la renovación de las autoridades electas.
- o) Por último, los componentes “meta” es decir de valores, actitudes y conductas de esfuerzo y colaboración para impulsar el DEL tampoco son fáciles de cultivar y promover. Las diversas anomalías –conflicto social agudo, grupos armados, delincuencia, narcotráfico y similares- que traban la cohesión social impiden, al mismo tiempo, el desarrollo de estas confianzas y actitudes positivas. En este sentido la ventaja del DEL y sus fines adicionales de cohesión social son que

permiten actuar en territorios donde estos elementos críticos son menores y donde el sentido original de comunidad y la cohesión social local son todavía fuertes y resistentes.

- p) En definitiva, las experiencias mostradas no son comparables en cuanto a los resultados y productos que ofrecen, sino en torno al proceso que siguen, lo que permite detectar sus fortalezas y debilidades. Si bien cada conjunto de resultados y productos del desarrollo territorial es muy específico, los procesos –con su especificidad y originalidad- pueden ser objeto de aprendizajes y réplicas. Los factores esenciales de los procesos exitosos son: a) encontrar nichos específicos de producción y mercados; b) detectar y movilizar capacidades (humanas y empresariales acordes) para instalar una oferta y un proceso productivo; c) establecer apoyos sistemáticos y estables de las autoridades locales, regionales y nacionales; d) apoyo y fomento de las actividades (financiero, técnico, innovación, marketing) generando institucionalidad; y, e) integralidad del proceso a fin de que se potencien las sinergias macro-micro, público-privadas, así como las políticas de conectividad y abastecimiento con las de participación.