

PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES ANDALUCES
EN ALIANZAS INTERNACIONALES



FICHA TÉCNICA

Edita:

FAMSI (Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional)

Comité de redacción:

Francisco Toajas Mellado (Presidente), Antonio Zurita Contreras, Manuel Redaño González, Luisa Iglesias Hitos, Emilio R. Rabasco Jiménez

Coordinación General y de contenidos:

Emilio Rabasco Jiménez y Ana Rioja Ulgar

Han participado en esta publicación:

Ignacio Caraballo Romero, Francisco Toajas, Jacques Carriere, Jean Pierre Elong Mbassi, Luis Garrido, Won Hee-Ryong, Antonio Carlos Zurita, Manuel Redaño, Emilio Rabasco, Jesús Díaz, María Dolores González, Manuel Silva, Toni Pons, Juan Moreno, José María Algora, Rafael Minayo, José María Moreno, Johannes Krassnitzer, Pilar Aparicio Delgado (Proyecto jóvenes andaluces y andaluzas hacia la mejora de su empleabilidad. Programa Emple@ 30+), Luisa Iglesias, Pedro Valadares, Elena Apollonio, Juan de Dios García Serrano, José María López Serrano, Francisco Alburquerque, Pablo Costamagna, Emilio Carrillo, Enrique Gallicchio, Ioanna Grotiuz, Julio Portieles, Marina Subirats, Alberto Iván Arizcurinaga, Julia Espinosa, Mohamed Sefiani, Jason Fox, Nesen Naidoo, François Yatta, Peter Gilmore.

Diseño y Maquetación:

Pedro Peinado Rodríguez D. G. & Ilustración

ISBN:

ISBN-13 978-84-606-9582-0

Depósito Legal:

PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES ANDALUCES
EN ALIANZAS INTERNACIONALES

ÍNDICE

DE CONTENIDOS

1. SALUDOS _pág.9

1.1. Ignacio Caraballo. Presidente del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, FAMSI.

1.2. Grupo de trabajo de Desarrollo Económico Local de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU.

- Francisco Toajas. Presidencia del grupo DEL CGLU.
- Jacques Carriere. Vicepresidencia del grupo DEL CGLU. Federación Canadiense de Municipios, FMC.
- Jean Pierre Elong Mbassi. Vicepresidencia de África.
- Luis Garrido. Unidad Temática de Desarrollo Económico Local de Mercociudades.
- Won Hee-Ryong. Vicepresidencia de Asia - ASPAC.

2. INTRODUCCIÓN: DESARROLLO ECONOMICO LOCAL, ACCIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL _pág.18

Antonio Zurita. Director General del FAMSI. Desarrollo Económico Local y Cooperación Internacional.

3. LA VISIÓN ANDALUZA SOBRE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL _pág.22

3.1. El proceso de construcción en Andalucía desde los Gobiernos locales y su aplicación en cooperación internacional. Manuel Redaño, gerente del FAMSI y Emilio Rabasco, director de Programas del FAMSI.

3.2. Aportes al desarrollo económico local desde los agentes del territorio andaluz.

- Institución pública al servicio del territorio y el desarrollo local. *Jesús Díaz. Diputación de Huelva.*
- Concertación público privada - El rol del territorio y los grupos de desarrollo rural. *María Dolores González. Gerenta del Grupo Desarrollo Rural Los Pedroches.*
- La generación de conocimiento en el entorno del desarrollo económico local. *Manuel Silva. Profesor del Departamento de Derecho Público de la Universidad Pablo de Olavide.*
- Economía solidaria y desarrollo económico local. *Toni Pons. Red de economía social y solidaria de Andalucía.*
- El consumo responsable y el desarrollo económico local. *Juan Moreno.*
- La economía social. *José María Algora, presidente de CEPES-Andalucía.*
- La sociedad civil en el proceso de construcción del desarrollo local. *Rafael Minayo, presidente de la Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía, CAVA.*
- Cooperación no gubernamental y desarrollo económico local. *José María Moreno, integrante del grupo de trabajo sobre cooperación descentralizada de la CAONGD. Entreculturas.*

3.3 Declaración en defensa del Desarrollo Económico Local en Andalucía.

4. INCIDENCIA GLOBAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL _pág.61

4.1. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU: Red global de ciudades. Historia, gobernanza y plan de trabajo del grupo de Desarrollo Económico Local en CGLU. Antonio Zurita. Director General del FAMSI.

4.2. El programa ART de Naciones Unidas para el Desarrollo. Gobiernos locales y enfoque DEL. Johannes Krassnitzer. ART - PNUD.

5. EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL PROCESO DEL FORO MUNDIAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: DE SEVILLA 2011 A TURÍN 2015 _pág.68

5.1 El proceso de los foros. Manuel Redaño. Coordinador del Comité Científico del I Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Económico Local.

5.2 I Foro Mundial ADEL Sevilla 2011. Conclusiones y propuestas desde Andalucía. FAMSI. Luisa Iglesias, responsable de la secretaría técnica del I Foro ADEL.

5.3 II Foro Mundial DEL Foz de Iguazú 2013. Pedro Valadares, SEBRAE.

5.4 III Foro Mundial DEL. Turín 2015. Elena Apollonio, Provincia de Turín.

6. REFLEXIONES EN TORNO A EJES CLAVES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y SU VINCULACIÓN CON LA COOPERACIÓN Y ACCIÓN INTERNACIONAL _pág.77

6.1 La Economía Social y Solidaria en el desarrollo de los territorios, comunidades y personas: La riqueza de la complejidad. Juan de Dios García Serrano y José María López Serrano.

6.2 Políticas públicas para el desarrollo económico territorial. Francisco Alburquerque.

6.3 Innovación y territorio: ideas para nuevas actuaciones de las agencias de desarrollo. Pablo Costamagna.

6.4 Cambio climático y desarrollo local. Emilio Carrillo.

6.5 El desarrollo local y sus vínculos con la inclusión, la cohesión y la equidad. Enrique Gallicchio.

6.6 Redes y ámbitos de gobernanza en procesos de desarrollo económico local. Joanna Grotiuz.

6.7 Cultura y desarrollo económico local. Julio Portieles.

6.8 Crisis, globalización y desarrollo local. Marina Subirats.

6.9 El desarrollo local y el desarrollo económico local, un nuevo paradigma. Alberto Iván Arizcurinaga.

6.10 Género y Desarrollo Económico Local. Julia Espinosa.

7. EXPERIENCIAS DE BUENAS PRÁCTICAS EN DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL _pág.207

7.1 Experiencia en Chefchaouen. Mohamed Sefiani, alcalde de Chefchaouen.

7.2 Federación de Municipios Canadienses. Experiencias.

- Mejorar la gestión de los recursos hídricos para sostener el desarrollo agrícola: implementación del riego por goteo en Cliza, Bolivia. Jason Fox.

- La experiencia de desarrollo económico en la reserva natural de El Arenal. Nesen Naidoo.

7.3 Desarrollo Económico Local en África, LEDNA. François Yatta, coordinador.

7.4 La experiencia del Agro-Hub Umbumbulu. Municipalidad de Ethekwini (Durban): Peter Gilmore.

8. ANEXOS / DOCUMENTACIÓN _pág.213

8.1 Declaración de Quito, Ecuador. Junio 2010.

8.2 Conclusiones del Taller Internacional sobre Desarrollo Local: Nuevos Desafíos, un camino común. Córdoba, Andalucía, España. Marzo 2011.

8.3 Declaración final I Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Económico Local. Sevilla, Andalucía (España). Octubre – noviembre 2011.

8.4 Declaración final I Foro Americano de Agencias de Desarrollo Local. Córdoba, Argentina, 2012.

8.5 Declaración final II Foro Mundial de Desarrollo Económico Local. Fox de Iguazú. Brasil, 2013.

Saludos



Ignacio Caraballo.
*Presidente del Fondo
Andaluz de Municipios para
la Solidaridad Internacional,
FAMSI.*

Querido amigo, querida amiga:

Es un placer para mí como presidente del FAMSI, presentar este libro que es el resultado de un intenso trabajo de recopilación de experiencias y noticias sobre algo que ocupa la misión de nuestra institución y la atención de los gobiernos locales en general. Una obra que ha contado que el apoyo fundamental de la Junta de Andalucía, a través de su agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a la que desde aquí agradezco la gran confianza depositada.

El desarrollo local es una oportunidad para los nuevos retos que la humanidad tiene en el futuro y una herramienta que ya tiene resultados que, con sus luces y sus sombras, sus aciertos y sus errores, ya ha sido validada con políticas públicas, programas y proyectos concretos.

El desarrollo local está en la agenda de los organismos internacionales, de Naciones Unidas, de la organización mundial de ciudades (CGLU), de la Unión Europea, de gobiernos nacionales de todos los continentes. Y como no, está en la preocupación de las instituciones más cercanas a la ciudadanía; los gobiernos locales.

El FAMSI lleva trabajando desde años en esta materia a través de diversos proyectos en distintas partes del mundo, desde el apoyo a la creación de agencias de desarrollo (ADEL) hasta la elaboración de Planes Comunales de Desarrollo, pasando por el impulso a proyectos productivos o acciones formativas y de sensibilización ciudadana. De igual manera, el FAMSI ha invertido mucho esfuerzo en la promoción de redes a nivel internacional. Es el caso de la creación del Grupo de Trabajo de Desarrollo Local de CGLU que el FAMSI preside, y de la iniciativa de creación del Foro Mundial del Desarrollo Local, que se reunió por primera vez en Sevilla en el año 2011, y que ya es una realidad consolidada a nivel mundial, con la celebración de su tercera edición en Turín en octubre de 2015.

La realidad de la vida cotidiana de nuestros pueblos y nuestras ciudades demanda de un gran esfuerzo por construir condiciones de bienestar. El empleo digno es un instrumento fundamental para conseguir este bienestar. Desde los gobiernos locales se puede y se debe animar a los actores sociales y económicos a coordinar su visión y complementar esfuerzos que permitan crear de forma participativa planes estratégicos de desarrollo local.

Pero también desde estos gobiernos se puede influir en grandes políticas, a partir de la construcción de grandes redes que lancen un mensaje claro a los estados y a los organismos internacionales: el desarrollo local es una oportunidad para los Objetivos de Desarrollo Sostenible que acaban de aprobar las Naciones Unidas en su asamblea general de septiembre de 2015.

Este libro tiene como misión ayudar a consolidar argumentos, considerando experiencias y enfoques diversos. Desde aquí quiero agradecer a todas las personas y entidades que han participado en esta obra de consulta, y ofrecer el compromiso renovado del FAMSI para trabajar a favor de un desarrollo humano local inclusivo y sostenible.



Francisco Toajas.
Presidencia del grupo DEL
CGLU.

Sin lugar a dudas el momento actual, el escenario político internacional en que nos encontramos, confieren el don de la oportunidad a la iniciativa del FAMSI de editar y publicar este libro sobre Cooperación Internacional y Desarrollo Económico Local, ya que si en algo hay consenso en todos los análisis, diagnósticos y estudios que tratan de interpretar la realidad actual es que asistimos a los que muchos han calificado un cambio de época, una mutación global.

La crisis económica mundial en la que aún estamos inmersos ha puesto de manifiesto la caducidad de los viejos paradigmas que regían las relaciones económicas, sociales y culturales (HUMANAS) entre las comunidades y territorios del mundo. Una crisis que ha llevado el hambre, la pobreza infantil, la falta de asistencia sanitaria y la desesperación, que eran el pan nuestro de cada día de los países del Sur, a millones de ciudadanos de los territorios del Norte que vivíamos en un entorno de seguridad que creíamos inmutable.

Así, por un lado, en el mundo que llamábamos desarrollado, la reacción de la sociedad civil no se ha hecho esperar y -con fuerza- reclama a los gobiernos nacionales y a los organismos internacionales una revisión profunda de las reglas del juego, así como soluciones eficaces de carácter estructural que cuenten con la participación de la ciudadanía en su conjunto con el fin de garantizar que tales soluciones sean justas, duraderas y sostenibles para que no nos lleven de manera cíclica a nuevas situaciones de crisis.

Y por otro lado, en el Sur, el empuje de países emergentes y distintos procesos de concentración regional donde han generado dinámicas y maneras diferentes de afrontar el desarrollo en sentido amplio del territorio, reclaman ser más y mejor oídos por la comunicad internacional, así como un nuevo marco de relaciones Norte-Sur basado en el dialogo entre iguales y el respeto mutuo.

En este contexto, Naciones Unidas acaba de aprobar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que vienen a sustituir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (sobre cuyo nivel de cumplimiento hay diferentes valoraciones) así como la Agenda Urbana en el horizonte temporal hasta 2030. Y en todo este proceso de planificación han tenido un papel que podemos calificar de relevante, los gobiernos locales y regionales, que a través de eficaces alianzas hemos sabido ejercer cierta incidencia política en el mismo, estando presente y activos en el debate y la agenda internacional que nos ha llevado a este momento.

La Cooperación Internacional, en concreto la cooperación descentralizada desarrollada por los gobiernos y el desarrollo económico local se han mostrado como un espacio común generador de dinámicas y sinergias que han cristalizado en procesos y alianzas que nos han permitido la incidencia política a la que antes hacíamos referencia. Así, el mundo de las relaciones internacionales ha dejado de ser un coto privado para los gobiernos nacionales y los Estados.

Desde el FAMSI se han impulsado procesos como el Foro Social Mundial, alianzas estables entre los Fondos de Cooperación Europeos, o el Foro de Desarrollo Económico Local, el primero de los cuales se celebró en Sevilla en 2011, el segundo en Foz de Iguazú, Brasil, y actualmente está teniendo lugar el tercero en Turín. Así, también hemos sido impulsores de la creación del Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico Local en el seno de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) cuya Presidencia nos honramos en ejercer en estos momentos.

FAMSI aporta al Grupo de Trabajo, en particular, y a CGLU en general una importante experiencia que pudiéramos decir paradigmática, puesto que en apenas tres décadas Andalucía ha acumulado un amplio bagaje de iniciativas de Desarrollo Económico Local que la han sacado del atraso secular al que estaba sometida al tiempo que se ha convertido en uno de los territorios más solidarios del mundo, a la luz de la cantidad e intensidad de iniciativas de cooperación y de la cantidad de recursos económicos, humanos e institucionales implicados en la cooperación al desarrollo.

Sin duda, la democratización, la descentralización política y administrativa junto con la voluntad explícita y decidida de los Gobiernos Locales (y Regional) de asumir su responsabilidad en dar solución a los problemas de falta de empleo y actividad económica en el territorio, apoyados en la Política de Cohesión de la Unión Europea, que han propiciado el fortalecimiento institucional y la gobernanza local, han sido las claves del caso andaluz.

Muchas y valiosas son las lecciones aprendidas, a veces gracias a los errores cometidos, en ese espacio común entre la cooperación y el desarrollo económico local. Sabemos hoy que las soluciones han de ser aportadas entre todos, creemos en el valor de la planificación estratégica, participativa y multinivel, y en los procesos de abajo a arriba.

Sabemos que el crecimiento económico por sí sólo no garantiza un desarrollo sostenible y humano. El enfoque territorial ha de ser el eje central de todo proceso de desarrollo garantizando la implicación de todos los actores del territorio para generar una dinámica de corresponsabilidad en la que todos los recursos materiales, humanos e institucionales formen parte de la misma estrategia.

La cooperación al desarrollo, especialmente la cooperación descentralizada desarrollada por los gobiernos locales, a pesar del escaso peso específico que tienen en el contexto de las relaciones internacionales en su conjunto, está sometida a continuo examen y a la obligación de justificarse a sí misma permanentemente, lo que nos ha llevado, también gracias a errores del pasado, a buscar siempre la máxima eficacia de la ayuda al desarrollo.

Apostamos ahora por un modelo de cooperación territorial global. Se ha superado la lógica del proyecto puntual y la relación donante-receptor. Los proyectos de cooperación ahora, son procesos de cooperación; con vocación de permanencia, con objetivos más sólidos y de medio y largo plazo, donde tienen cabida todos los actores de los territorios cooperantes, universidades, empresas, ONGD, hospitales, etc.

En definitiva de ese espacio común de la cooperación y el desarrollo local surge la Internacionalización de los Territorios como marco de relaciones que propiciarán la mejora de las condiciones de vida de la población ofreciendo un mundo más amplio de posibilidades para la emancipación y la promoción las personas individual y colectivamente.

Los gobiernos locales y regionales, por tanto, en el centro del debate internacional y formando parte integrante de esa agenda, gracias a la cooperación descentralizada y a nuestro papel fundamental en el desarrollo económico local. A conocer como ha sido este camino y aportar las claves de por donde ha de continuar, estoy seguro que contribuirá de manera eficaz este libro.

LEGITIMIDAD, LIDERAZGO Y AUDACIA. Indudablemente, estas tres cualidades juntas pueden ser las claves del éxito en cualquier orden de la vida. Si hablamos de desarrollo humano sostenible, los gobiernos locales y regionales las atesoran las tres en cantidad y cualidad suficiente para garantizar otro mundo mejor que, sin duda, es posible.



Jacques Carriere.
Vicepresidencia del grupo
DEL CGLU. Federaci3n
Canadiense de Municipios,
FMC.

En primer lugar, por favor, permítanme que felicite y salude al FAMSI por su compromiso en ayudar a las comunidades locales a construir un futuro mejor para sí mismos. Su libro está mostrando cómo los ciudadanos locales han creado riqueza colectiva mediante la promoción de iniciativas de desarrollo económico local (DEL).

Nos sentimos honrados de tener la oportunidad de presentar dos ejemplos de iniciativas de desarrollo económico con el apoyo de la FCM en América Latina. La FCM ha estado involucrada en la cooperación internacional desde 1985 y, desde entonces, ha implementado proyectos de DEL y gobernanza en más de 50 países. La mayor parte de nuestra cartera actual en Europa del Este, África, Asia, el Caribe y América Latina gira en torno a la promoción del Desarrollo Económico Local por parte de los gobiernos locales y regionales.

Nuestro enfoque es trabajar de la mano con las instituciones municipales en cada país para ayudarles a construir su experiencia en DEL; así como desarrollar las estructuras adecuadas y la colaboración adecuada con los actores locales para hacer sostenible este desarrollo. Nuestras contrapartes municipales en cada país socio también se benefician del apoyo de personal clave y de los expertos de los gobiernos locales en Canadá. Los socios tienen la oportunidad de visitar a sus homólogos de Canadá con el fin de compartir sus ideas y mirar los modelos de Desarrollo Económico Local que se han implementado aquí. El valor clave de este enfoque es dar rienda suelta a un proceso creativo; nuestros socios rara vez regresan a su país con la intención de reproducir las mismas empresas, pero en cambio, regresan con nuevas ideas sobre cómo adaptar las iniciativas de desarrollo económico dentro de su propio contexto social, económico y cultural.

¡Este es exactamente el propósito y el valor de su nuevo libro! Sirve no sólo para mostrar algunos éxitos económicos locales, sino que también servirá para provocar conversaciones nuevas y creativas entre los actores de la comunidad sobre cómo invertir e innovar en su economía local. ¿Cómo podemos construir comunidades económicamente dinámicas con un enfoque de abajo hacia arriba? ¿Cómo pueden los gobiernos locales apoyar técnica y financieramente ideas innovadoras dentro de sus circunscripciones? ¿Cómo podemos construir las herramientas adecuadas para que un ciudadano común con un buen proyecto puede construir la confianza en sí mismo y las habilidades para seguir adelante con el desarrollo de su pequeña empresa? ¿Cómo pueden los gobiernos locales desempeñar un papel activo en la promoción del empleo de los jóvenes y el espíritu empresarial de las mujeres?

Saludamos a nuestros amigos del FAMSI por este esfuerzo de reunir ejemplos tan interesantes de desarrollo económico sostenible. Esperamos que el libro genere nuevas ideas y nuevos proyectos, y contribuya a construir un futuro más resiliente en barrios, pueblos y ciudades de España y en todo el mundo.



*Jean Pierre Elong Mbassi.
Secretario General Ciudades
y Gobiernos Locales Unidos
– África. CGLU-A.*

La sabiduría común tiende a considerar el desarrollo económico local como la economía de las localidades, aspirando no realmente a contribuir a su crecimiento económico, sino más bien a abordar los insoportables niveles de pobreza y desequilibrios en la dinámica de crecimiento económico, las cuales son cuestiones que competen al Gobierno nacional y las grandes empresas. Por lo tanto, durante mucho tiempo, el desarrollo económico local se consideró como la pierna social del crecimiento económico, permitiendo a las bases populares que trabajan principalmente en el sector popular de la economía (incorrectamente etiquetados sector informal) ganarse la vida, siguiendo la lógica de la supervivencia, entre la caridad y la ayuda humanitaria.

Las políticas de descentralización implementadas por los países africanos de todo el continente han encargado a los gobiernos locales que se preocupen por la transformación y el desarrollo económico, social y cultural dentro de sus circunscripciones. Esta orientación política ha dado un nuevo impulso al desarrollo económico local y al enfoque territorial del desarrollo. En consecuencia, está emergiendo un nuevo enfoque de desarrollo que se centra menos exclusivamente en la macroeconomía y el crecimiento a nivel nacional, y sin embargo, considera que el desarrollo es, principalmente, mejorar las condiciones de vida de la gente dondequiera que vivan, haciendo el mejor uso de los recursos naturales, humanos, las capacidades técnicas y financieras locales, con el fin de dar a luz economías locales vibrantes.

La atención al desarrollo económico local se deriva también, y paradójicamente, de la dinámica de la economía globalizada. De hecho, los actores de la economía mundial prestan cada vez más atención a los lugares funcionales como espacios de desarrollo clave para las empresas globales. En su decisión de ubicar sus unidades en una determinada ciudad o territorio, estas empresas globales consideran, entre otros criterios, la capacidad de los lugares para ofrecer una serie de servicios básicos clave para los habitantes y para las empresas, y su capacidad para acoger a un número mínimo de trabajadores cualificados, que sólo se puede desarrollar si hay un dinamismo impulsor en las economías locales. En otras palabras, la promoción del desarrollo económico local es clave en la construcción de la capacidad de atracción de los lugares y la rentabilidad de las empresas locales. Estas últimas son, a su vez, indispensables para la competitividad de las economías nacionales.

Es en este contexto que CGLU-A se ha esforzado durante más de diez años por capacitar a los gobiernos locales de África en el tratamiento del desarrollo económico local. Este esfuerzo se concretó en la construcción, en colaboración con la OCDE / Club Sahel y África Occidental, así como AFRISTAT, la Organización Africana de Estadísticas, de una herramienta, también conocida como el Modelo ECOLOC, que ayuda a cuantificar y analizar la economía local, y construir un tablero económico local con el fin de dar a los líderes locales la capacidad de identificar y promover las palancas y ejes impulsores del crecimiento y desarrollo de la economía local. El Modelo ECOLOC se ha implementado en más de 50 ciudades de tamaño medio y su zona de influencia en los países de África Occidental.

Por otra parte, a petición de las autoridades locales africanas, CGLU-A ha puesto en marcha en 2006 una plataforma de Internet dedicada al desarrollo económico local llamada LEDNA (para la red de desarrollo económico local de África, www.ledna.org). LEDNA es también una comunidad de profesionales

africanos del desarrollo económico local que constituyen una amplia red en la que se reúnen representantes del sector empresarial, funcionarios de los gobiernos locales, los gobiernos nacionales y locales, funcionarios de alto nivel, expertos y profesionales, los investigadores y el mundo académico, etc. Esta comunidad de profesionales ha reunido hasta ahora a más de 250 personas que interactúan regularmente.

Finalmente, CGLU-A también está impulsando la promoción y adopción de políticas nacionales de desarrollo económico local. Estas políticas son defendidas por las asociaciones nacionales de gobiernos locales. El proceso está bastante avanzado en la República de Benín y está empezando en Suazilandia.

El papel fundamental desempeñado por el desarrollo económico local en cualquier crecimiento nacional y en la agenda de desarrollo sostenible está siendo cada vez más reconocido por la comunidad internacional, incluidas las agencias de Naciones Unidas. CGLU-A comparte con ellas la convicción de que es a través de la promoción del desarrollo económico local como el empleo decente crecerá y la pobreza disminuirá en la mayoría de los países africanos. Es a través del empoderamiento de los gobiernos locales como se podrán encontrar soluciones apropiadas a las cinco funciones clave que cualquier Gobierno debe cumplir: una, la alimentación para la ciudad; dos, el urbanismo y la construcción de la ciudad; tres, los servicios de la ciudad; cuatro, el mantenimiento de la ciudad; y cinco, la gestión de una ciudad con oportunidades de negocio generadoras de empleo.

Y es en función de las opciones de los empresarios líderes locales en la forma de organizar las respuestas al desafío que supone el cambio climático en cada contexto local, que el desarrollo económico local será resiliente y sostenible, o no.



*Luis Garrido.
Unidad Temática de
Desarrollo Económico Local
de Mercociudades.*

Los nuevos empujes al desarrollo local, surgidos de la práctica y la academia encontraron terreno fértil en el ámbito del MERCOSUR y, particularmente, en la Red de MERCOCIUDADES; ya que uno de los ejes centrales de la preocupación de los Gobiernos Locales de la región siempre ha sido como mejorar el nivel de vida de sus habitantes, haciéndolo de forma sustentable y sostenible.

Así, las nuevas prácticas tendientes al involucramiento ciudadano en los destinos del territorio (empoderamiento ciudadano, accountability, gobernanza local, etc.), encontraron un cauce para su difusión y adopción por parte de los territorios involucrados en la Red.

Apenas a dos años de su creación, la Red de MERCOCIUDADES creó una Unidad Temática de Desarrollo Económico Local muy dinámica que a lo largo del tiempo se ha encargado de generar un conjunto de herramientas al servicio de los Gobiernos miembros de la Red. Herramientas que pasan por un Banco de Buenas Prácticas, espacios para difusión masiva de la producción local, rondas de negocios regionales, estudios de competitividad de los territorios, actividades destinadas a generar cadenas de valor de escala regional, publicaciones periódicas y una larga lista de etcéteras que están al servicio de las ciudades miembro con un solo objetivo: Potenciar el crecimiento económico y transformarlo en Desarrollo, en un marco de equidad e inclusión, como factores determinantes para combatir la desigualdad.

La apropiación por parte de las poblaciones locales de las capacidades económicas que se generan en su territorio ha sido y es el norte de acción de la Unidad Temática de Desarrollo Económico de Mercociudades, cubriendo todos los aspectos inherentes al mismo. En nuestro ámbito tienen gran destaque las acciones destinadas a aquellos sectores que históricamente han quedado por fuera del “gran comercio”, priorizando las acciones tendientes a agrupar pequeños y medianos productores y comerciantes, iniciando procesos de transferencia de tecnología e innovación hacia el tejido empresarial de menor porte, fomentando el emprendedurismo, la inclusión y formalización de las economías locales y prestando particular atención hacia los emprendimientos del campo de la economía social y de la solidaria.

El centro del accionar de nuestros Gobiernos Locales ha sido y es el “vecino”. No solo el ciudadano, ni el trabajador, ni el empresario, ni el jubilado; si no el ser humano en sus múltiples facetas, con todas sus complejidades, sueños y esperanzas. Y el Desarrollo Económico Local no escapa a esta macrovisión del quehacer político, por lo que hemos pretendido desde siempre poner el acento en esta multiplicidad de aspectos.

Cuando compartimos experiencias y prácticas, pretendemos compartirlas para que otros puedan adoptar soluciones de escala humana para enfrentar desafíos que son comunes a la región; ya que nuestros criterios de calificación de estas buenas prácticas no pasan por el éxito económico que dicha experiencia pueda haber generado para un territorio, si no que se promueven aquellas que mayor impacto positivo hayan tenido para el conjunto de la ciudad, las que hayan permitido mejorar la calidad de vida de la mayor cantidad de habitantes posible, las que hayan atendido necesidades del conjunto de su población.

Igualmente, cuando organizamos rondas de negocios buscamos la mayor difusión posible entre la Micro, Pequeña y Mediana empresa; esa que no

siempre tiene posibilidad de acceder a mercados internacionales o que aún no toma conciencia de la capacidad exportadora que puede tener. En este campo, particularmente, hemos preferido siempre vincular directamente al productor con los canales directos de venta; demostrando la existencia de oportunidades para empresas muy pequeñas y saltando las redes de intermediación comercial habituales en los mercados internacionales.

En paralelo, hemos promovido y difundido acciones para incentivar esta pequeña exportación con programas estimulados y sostenidos desde los municipios, ayudando con las complejidades administrativas del comercio exterior, la difusión de requisitos aduaneros, la ubicación de nuevos mercados y compradores, la mejora de calidad para valorizar aún más lo producido, el empoderamiento del pequeño productor que, por fin, comprende que lo que él hace tiene un valor importante.

Hoy la Unidad Temática de Desarrollo Económico Local está iniciando un nuevo camino, mediante la asociación de ciudades que pretenden realizar una presentación al mundo de una oferta exportable conjunta que satisfaga exigencias de calidad y volumen, identificando y seleccionando cuidadosamente sectores con potencial de agregación de valor, con privados dispuestos a asumir el desafío de trabajar en conjunto con el sector público y con las miras puestas un poco más allá del interés directo de su empresa; un camino que pretendemos nos lleve también a tender redes de inteligencia comercial conjuntas y a presentar nuestros territorios al mundo como un destino atractivo para radicarse a producir.

Pero es un camino donde el principal desafío es la selección: Queremos sumar en esto a aquellos que están dispuestos a producir valor genuino, con sustentabilidad ambiental, con voluntad de transferir saberes y beneficios a la comunidad en la que están insertos, y además, sean parte de la difusión de estos valores y prácticas en cada oportunidad en que sea posible.

Es un proceso de aprendizajes múltiples y mutuos entre el sector público y el privado, donde estamos permanentemente construyendo nuevos saberes y prácticas, construyendo confianzas y derribando mitos, cambiando estructuras de pensamiento profundamente arraigadas en nuestras sociedades, demostrando que esta sinergia es posible y deseable.

Tenemos aún por delante una serie de grandes desafíos a enfrentar: la profundización del vínculo con los círculos académicos y la mejora tecnológica permanente de nuestras producciones, la limitación y/o control del tipo de inversiones que se instala en nuestros territorios para que vaya en línea con las estrategias locales de desarrollo, la creación y mantenimiento de estructuras de financiación a pequeñas empresas, el fomento permanente del emprendedurismo, la generación de mecanismos que permitan flexibilidad y rápida respuesta frente a los cambios tecnológicos mitigando los costos sociales y externalidades negativas; y fundamentalmente la articulación de las distintas estrategias de desarrollo a escala regional para complementarnos y eliminar la competencia entre regiones, entendiéndonos como un sólo territorio diverso que construye una respuesta humana a una globalización creciente.

En este sentido, defendemos el concepto de Derecho a la Ciudad, que entendemos como el usufructo equitativo de los beneficios y oportunidades que debe ofrecer el ámbito urbano (trabajo, salud, educación, vivienda, recursos simbólicos, participación política, etc.) y como herramienta para imaginar y construir ciudades democráticas, sostenibles, equitativas, solidarias y respetuosas con las realidades rurales. Reclamamos, en definitiva, la necesidad de revertir las dinámicas urbanas, poniendo a las personas, al “vecino” y la “vecina” y no al mercado en el centro de la agenda política urbana.



*Won Hee-Ryong.
Presidente de CGLU – ASPAC
Vicepresidencia del Grupo de
Trabajo DEL de CGLU.*

Es un honor para mí hablar en nombre de nuestra región. Asia - Pacífico está experimentando un crecimiento económico increíble. Sin embargo, existen retos en una región tan diversa para alcanzar el mismo nivel de desarrollo en todo el territorio. Entre los 4,2 billones de personas de Asia y el Pacífico, las brechas persisten. Por lo tanto, nuestro objetivo final es que el crecimiento económico beneficie a todos.

Es por esta razón por la que creemos en la importancia del desarrollo económico local (DEL). Promover Desarrollo Económico Local significaría primero y ante todo fomentar la reducción de la pobreza, a través de las reformas de descentralización, estrategias para la creación de empleo, y la identificación y el desarrollo de las ventajas de las economías locales.

CGLU - ASPAC ha llevado a cabo programas de capacitación DEL. También ha creado una Red de DEL para la región de Asia Pacífico, que tiene como objetivo proporcionar una plataforma para que los gobiernos locales y sus socios locales intercambien ideas, buenas y mejores prácticas y lecciones aprendidas en el campo del Desarrollo Económico Local.

Para promover aún más el desarrollo de capacidades para las ciudades y los gobiernos locales, recientemente se ha firmado un memorando de entendimiento entre mi Provincia, Jeju, y CGLU – ASPAC, con el fin de facilitar capacitaciones regulares de CIFAL Jeju a más miembros en temas como el crecimiento verde, cultura y turismo sostenibles y seguridad humana. Recientemente, se ha llevado a cabo un primer prometedor taller de capacitación con CIFAL Jeju titulado “Capacidades en desarrollo de Adaptación al Cambio Climático y Reducción del Riesgo de Desastres en Asia-Pacífico”.

En el contexto de alentadores avances DEL, CGLU - ASPAC cree en la importancia de involucrar a los gobiernos locales para aprender unos de otros acerca de las historias de éxito y, finalmente, replicarlos. Por ejemplo, los miembros pueden aprender mediante la creación de redes, el intercambio de conocimientos y la participación en las capacitaciones.

CGLU - ASPAC también ha establecido un plan estratégico a largo plazo para el periodo 2015-2020. El objetivo es asegurar que los planes de desarrollo que tenemos en mente serán realmente beneficiosos a largo plazo para todos nuestros miembros. Todos juntos vamos a encontrar más soluciones y oportunidades para intercambiar ideas para un plan de Desarrollo Económico Local de larga duración.



**Antonio Carlos
Zurita Contreras.**

*Director general del Fondo
Andaluz de Municipios para
la Solidaridad Internacional,
FAMSI.*

2. Desarrollo local y cooperación internacional

Introducción

Dentro de este libro tan completo de reflexiones sobre desarrollo local, la aportación de este pequeño artículo va dirigida a valorar la relación de esta temática con el mundo de la cooperación internacional para el desarrollo, los antecedentes, los avances y los retos para el futuro, en un momento en el que se revisa el resultado de la agenda de los Objetivos del Milenio (ODM) y se construye una nueva agenda post-2015 (Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS), donde ya se reconoce el espacio de lo local.

El objetivo 11º de la lista de los nuevos ODS, está relacionado directamente con el rol de las ciudades. Pero hay otros objetivos, y la declaración en su conjunto, que reconocen el espacio de lo local, del territorio, como marco donde se concretan las medidas, iniciativas, programas encaminados a la consecución de estos objetivos.

Esta relación entre cooperación internacional y desarrollo local ha sido abordada por una amplia variedad de autores y de entidades. De entrada cuenta como referencia más directa con el documento que elaboré conjuntamente con mi amigo y colega Giovanni Camilleri (coordinador internacional de la Iniciativa ART del PNUD) para el Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local con el título “*Desarrollo Local y Cooperación Internacional: reflexión para el debate*”, disponible en las actas de este foro en su Web www.foromundialdel.org.

En aquel documento ya manifestábamos algo que tiene plena actualidad: la complejidad para apoyar procesos de desarrollo local sigue estando viva y demanda estrategias integrales que contemplen la dimensión social, económica, ambiental (pilares de los ODS) y, también la institucional (fortalecimiento de las capacidades, gobernanza del territorio). Aún no está ganada la batalla para reconocer el enfoque territorial como marco para dar coherencia a actuaciones muy diversas en su origen, en su dimensión y en su aplicación sectorial. Primer recordatorio: enfoque territorial de la cooperación y del desarrollo local.

Otra de las afirmaciones importantes de ese trabajo está relacionada con una de las grandes debilidades de la cooperación internacional, reconocida en las declaraciones de París, de Accra y Busán, sobre eficacia de la ayuda: *la cooperación internacional no puede caer en paracaídas en un territorio y organizar el desarrollo a partir de la oferta del donante. La cooperación internacional debe ser un “complemento de apoyo” a los procesos de planificación estratégica participativa del desarrollo local.*

Quienes han tenido o tienen relación con el mundo de la cooperación internacional pueden testimoniar la infinidad de iniciativas presentes en un mismo territorio, pequeño o mediano, descoordinadas entre sí, y, más grave aún, descoordinadas con los planes de desarrollo o de ordenamiento que los actores locales y nacionales intentan poner en marcha. En mi caso, desde luego, puedo hablarles de centenares, y también, por el contrario, doy fe de que existen

iniciativas que sí han logrado este objetivo fundamental de complementariedad.

Con frecuencia suelo poner un ejemplo que puede dar a entender la dimensión del problema para un territorio como Andalucía, sur de Europa, sur del norte en el amplio sentido, un territorio donante comprometido y que también es receptor de recursos, pero que asiste a esta doble identidad (como receptor de ayudas y como donante) con enfoques distintos. Es impensable para una comarca de cualquier ciudad del sur de Europa que un programa de desarrollo integral apoyado por fondos de la Comisión Europea en su territorio, por ejemplo los programas “Leader” o “Urban”, fuesen ejecutados por ONGD suecas, por empresas alemanas o por universidades holandesas. No ha sido así, por el contrario, en el diseño de estos programas siempre (o en muchas ocasiones), donde ha estado presente la planificación participativa y el apoyo al fortalecimiento de las capacidades de gestión, tanto de las instituciones locales como de sus herramientas técnicas. Por ejemplo, las Agencias de Desarrollo Local.

Sin embargo, esta reivindicación de “apropiación”, de empoderamiento del territorio, entendida en el diseño europeo de estos programas, contrasta con la forma de actuar tradicional a lo largo de muchos años de diversos actores de cooperación internacional, desde el mundo de las ONGD hasta las propias agencias multilaterales, que han tendido a aplicar visiones paternalistas, prioridades marcadas por la agenda del donante.

En otros artículos relacionados con este tema he insistido en señalar algo que me gustaría volver a destacar:

- La cooperación internacional para el desarrollo (flujo de recursos con carácter de donación...o trueque) es el hermano pobre de las relaciones económicas internacionales. Su peso es considerablemente menor, en volumen de recursos, que el peso de las relaciones financieras, comerciales o de integración regional. Aunque desde el mundo de la cooperación internacional para el desarrollo surjan propuestas tan loables como el apoyo al desarrollo humano local sostenible, su impacto quedará muy limitado si no va acompañado de una coherencia con otras políticas que también lo respalden. Aun así, es papel de los actores de la cooperación internacional seguir generando esas propuestas. Tomando conciencia, también, de la necesidad de incidir en otras políticas.
- Es responsabilidad propia del mundo de la cooperación su falta de coherencia interna. Ampliamente señalada la necesidad de la “apropiación”, la “complementariedad de actores”, la “alineación”, ¿por qué un gobierno local o una ONG debe ver reducida su capacidad de impacto a pequeñas acciones?, ¿por qué sus prácticas concretas, sus buenas prácticas, no pueden servir para generar políticas? El mayor impacto de la cooperación internacional para el desarrollo estriba en su capacidad para resolver la coherencia interna como sistema y en la capacidad para implicar a toda la sociedad.

La cooperación integral del territorio.

Dicho esto, me gustaría desarrollar de forma muy sintética una propuesta que puede ser un nuevo paso adelante en la continua innovación del mundo de la cooperación internacional, y que apunta directamente al apoyo al desarrollo local, a partir de la “participación total” de la sociedad a nivel local, y de la complementariedad de actores en una relación horizontal de territorios. Una propuesta construida con herramientas de cooperación técnica, con valores de solidaridad e interés mutuo, de intercambio de experiencias, con voluntad de trabajo en red para incidir. En definitiva una propuesta que se inspira en las formas y prácticas de la reconocida como nueva “cooperación sur –sur”.

La Cooperación Integral del Territorio es una nueva propuesta que pretende superar las debilidades endémicas de la acción de cooperación mediante el establecimiento del vínculo, entre dos territorios o más, a partir de una relación integral, total, en la que participan un amplio y diverso tipo de actores públicos y privados de forma complementaria.

Es una propuesta que pretende generar relaciones estables en el tiempo, con proyección de largo plazo, en las que el intercambio de experiencias y la relación directa entre pares, genera un poderoso tejido duradero.

Existen iniciativas que se han puesto en marcha motivadas por una inquietud similar, como el caso de los “hermanamientos” entre ciudades, los programas City to City (C2C) de UN-HABITAT o el programa ART del PNUD. Los hermanamientos aportan la experiencia del acompañamiento sostenido en el tiempo, aunque en la mayoría de los casos, muy limitado en sus acciones. El programa C2C, que bebe de los hermanamientos, aporta el desarrollo en un marco multilateral de un canal de comunicación entre dos instituciones locales, con cooperación técnica, pero encuentra dificultad para ir más allá de la institución. El programa ART aporta la importancia de la planificación participativa para el desarrollo local como base en la que la cooperación puede insertarse de forma complementaria. Pero su propio reto de incidencia en las definiciones macro del sistema de Naciones Unidas le limita para desarrollar propuestas concretas, a pesar de que conceptualmente las contempla.

Estas experiencias son algunos pilares para un nuevo escalón en la innovación.

La cooperación integral del territorio tiene como protagonista, como su nombre indica, a todo el territorio, animado por sus gobiernos locales, o por los elementos más dinámicos del mismo. La cooperación integral plantea la necesidad de generar vínculos estables entre dos territorios (regiones, departamentos, municipios) propiciando una participación activa de toda la sociedad que opera en cada uno de ellos (instituciones, asociaciones ciudadanas, empresas, universidades, escuelas, hospitales, mundo de la cultura, medios de comunicación local), una relación de igual a igual en la que cada territorio aporta al otro lo que mejor sabe hacer, sus mejores experiencias, y sus mejores recursos (humanos, económicos, materiales, metodológicos).

Propone sentarse en una mesa de igual a igual, una mesa en la que el tablero este rayado por los respectivos planes de desarrollo local (sus prioridades, sus actores, sus recursos, sus necesidades) y en el que las piezas se mueven estableciendo una multiplicidad de vínculos basados en mutuo interés. Hospital con hospital, escuela con escuela, universidad con universidad, emisora de radio con emisora de radio, museo con museo... generando un tejido sólido, en el que las instituciones territoriales (gobierno local, departamental, regional) juegan un papel de dinamizadores, otorgando solemnidad a esa relación con acuerdos de cooperación de medio y largo plazo, que superan la limitación de un mandato de cuatro años.

Esta **cooperación integral territorial** posibilita la participación de la sociedad que tradicionalmente no participa de la acción internacional, fortaleciendo el acompañamiento y el aval de la ciudadanía a la acción internacional de los territorios. La recuperación de la correspondencia entre jóvenes escolares a través de las redes sociales, la relación entre asociaciones de mujeres, de jóvenes, de mayores, el acompañamiento a la relación entre empresas (tanto públicas como privadas) de ambos territorios, la cooperación institucional entre gobiernos locales en múltiples tareas comunes, la colaboración entre universidades, son algunas de las expresiones de esta cooperación integral que merece ser apoyada por aquellos organismos que cuentan con un importante volumen de recursos, necesarios para apalancar la disponibilidad de los recursos propios.

De la misma manera, en el posible desarrollo de esta propuesta juegan un papel muy importante los organismos multilaterales que asumen la relación entre desarrollo local y cooperación internacional (UN-HABITAT, PNUD, OIT...). Podrían hacer un esfuerzo por construir una iniciativa común y superar su aún compartimentación como agencias diferentes.

Y como no, juegan un importante rol, igualmente, las redes de ciudades que pueden ayudar a generar estos entramados bilaterales, incluso propiciando triangulación integral u otro tipo de relaciones poligonales integrales entre territorios.

Las experiencias del FAMSI (Andalucía) con la “Red An^mar” (norte de Marruecos) o la cooperación Andalucía - Pinar del Río (Cuba), las prácticas creativas impulsadas desde Mercociudades y otras redes de ciudades apuntan en esa dirección.

Falta el mayor apoyo de los estados nacionales y organismos internacionales que deben apostar firmemente por la

relación entre cooperación internacional y desarrollo local, reconociendo que una de sus funciones principales es reconocer el protagonismo de los territorios a menor escala y apalancar con recursos suficientes estas iniciativas. Hay que reconocer que en el marco de la Comisión Europea este lenguaje resulta familiar, y poco a poco, va abriendo camino (nuevo marco presupuestario 2014-2020), con el ritmo lento de toma de decisiones de este gigante institucional, primer donante mundial.

En definitiva, siguen existiendo oportunidades de innovar y hacer que la cooperación internacional apunte más la mirada al refuerzo del Desarrollo Local. Hay partido, juguemos, cada quien desde su posición. Pero juguemos. No hay tiempo que perder. A veces la vida es lo que pasa mientras se discute el camino que vamos a tomar.

3. La visión andaluza sobre desarrollo económico local en un contexto internacional.

3.1. El proceso de construcción en Andalucía desde los Gobiernos locales y su aplicación en cooperación internacional.



*Manuel Redaño.
Gerente del FAMSI.*

La idea de desarrollo local surge poco después de finalizar la Segunda Guerra Mundial. Las primeras teorías asumían que toda mejora en los niveles de bienestar pasaba por el crecimiento económico sostenido, que estaría basado en los procesos internos del desarrollo de las potencialidades de cada zona o región.

En nuestro país, la creciente descentralización político-administrativa –que aparece con el comienzo del periodo democrático y que pretendía, en mayor o menor medida, acercar las políticas públicas a la población– representó un factor clave para un mayor y mejor desarrollo local. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la descentralización por sí sola no era suficiente; sino que fue necesario el despliegue de enfoques adecuados que permitieron el renacer de las culturas locales, de nuevos modelos territoriales que se convirtieron en una plataforma indispensable para la resolución de problemas sociales.

Pero no solo se construía un modelo de Estado. Es evidente que existe una vinculación directa entre dichos procesos de descentralización y las modalidades de cooperación descentralizada que comenzaban a surgir; comenzaba la internacionalización de los gobiernos locales.

En este camino aparece un hito muy significativo, la integración de nuestro país en Europa, la apertura y, hay que reconocerlo, la financiación al desarrollo de los territorios fue fundamental para el crecimiento de nuestra economía y la mejora la calidad de vida de la población.

Entre los años 80 y 90, el objetivo fundamental del desarrollo económico pasa a ser la Sostenibilidad, apareciendo entonces el concepto de Desarrollo Sostenible además, los gobiernos locales ya no son meros suministradores de servicios básicos a la ciudadanía. Sus políticas se dirigen a la elaboración de planes locales de desarrollo, al apoyo y promoción de iniciativas empresariales, la localización y promoción de suelo industrial y bien comunicado; la mejora de la formación de sus ciudadanos y, en general, la mejora de la calidad de vida de la población, se convierten en auténticos Agentes de Promoción Económica y Empleo.

Hay que resaltar que en 1993, a través del “Libro blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo”, se planteaba que los proyectos e Iniciativas Comunitarias debían basarse en modelos de desarrollo local, los cuales potenciarían el desarrollo endógeno de las regiones a través de la implicación y potenciación del papel de los gobiernos locales en el diseño, puesta en marcha y ejecución de dicho modelo de desarrollo.

Aparecen las estrategias territoriales, un nuevo enfoque territorial que supera el ámbito local, se constituyen mancomunidades y sociedades comerciales de



*Emilio Rabasco.
Director de Programas del
FAMSI.*

desarrollo, aparecen las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC), la creación de infraestructuras, los acuerdos de concertación, aparecen los grupos de acción local. En definitiva, nos rodeamos de capacidades, infraestructuras y demás necesidades para fortalecer nuestro desarrollo, pero sobre todo contábamos con una estrategia política. Podemos definir este proceso como la construcción de capacidades locales de gobernanza y la aportación de recursos externos para dinamizar los recursos endógenos del territorio a través de los gobiernos locales, y basado en la planificación pública, teniendo a las personas como objetivo central del proceso.

En la evolución constante de las agencias de desarrollo local se incorporan nuevas competencias relacionadas con la promoción de suelo, creación de infraestructuras e, incluso, la construcción de viviendas.

Los gobiernos locales iban asumiendo y haciendo frente a multitud de problemas asociados al territorio y a la población a los que representan. Fruto de esta cercanía y “saber hacer”, los ayuntamientos han sabido posicionarse como promotores y gestores del cambio, constituyéndose en la primera línea de acción de la política pública. Asumen cada vez más protagonismo, se han de enfrentar a retos cada vez más difíciles y complejos, por lo que se hace necesario que estén implicados de forma activa en la toma de decisiones y presentes en los lugares donde se desarrollan y discuten dichos procesos de desarrollo.

En esa madurez de los Gobiernos locales se plantea un modelo de cogestión, colaboración y cooperación entre el Servicio Andaluz de Empleo de la Junta de Andalucía y los municipios andaluces mediante el cual se fomenta el desarrollo del empleo local, atendiendo a las necesidades específicas de cada territorio, las llamadas Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLT).

En este momento estamos asistiendo a cambios o reformas en el concepto y en el modelo de gestión del desarrollo local, e incluso en su propia existencia. Asistimos a una estrategia política basada en la reducción de los servicios públicos, con la excusa de la eficacia y la eficiencia financiera, que ha posibilitado la desaparición de multitud de organismos cuya función principal era promover políticas de desarrollo local; así se reducen derechos de la ciudadanía y se privatizan servicios. Es decir, se contribuye al empobrecimiento colectivo.

En esta línea nos encontramos con una nueva legislación nacional sobre las competencias de los gobiernos locales, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que se ha planteado como una revisión profunda del conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración Local. Una revisión restrictiva y retrógrada que trata a los gobiernos locales como meros administradores de servicios, e “incapaces” de planificar y gestionar el territorio y la actividad municipal y, por ende, las políticas de desarrollo local y la generación de empleo. Es decir, hemos retrocedido 30 años.

Cabe recordar que nuestra mejora económica y social así como el concepto de Desarrollo Local comienzan a mitad de la década de los ochenta y coinciden con el protagonismo de los gobiernos locales como actores políticos activos del territorio. Creo que no es una casualidad, sino más bien todo lo contrario y la capacidad demostrada por los gobiernos locales para promover la generación de riqueza y empleo en sus respectivos territorios ha quedado demostrada.

En este momento nos encontramos en el comienzo de un nuevo Marco Comunitario de Apoyo (2014-2020) que identifica a los gobiernos locales como el nivel de gobierno adecuado para el desarrollo de las políticas de desarrollo y de empleo, destacando aspectos como la estrategia de eficiencia energética y la sostenibilidad, la participación y la proximidad al territorio como estrategia de trabajo, el desarrollo local participativo, la Inversión Territorial Integrada, la innovación y la participación de operadores del tercer sector.

Parece obvio que estamos ante dos visiones opuestas del papel de los gobiernos locales en el desarrollo de los territorios. Además, a día de hoy, contamos con capacidades y competencias que nos permiten decir que hay un “saber hacer” en los territorios, contamos con procesos de planificación estratégica, con equipos cualificados, tenemos infraestructuras para el desarrollo (parques empresariales, tecnológicos, etc.), que han permitido durante muchos años un crecimiento económico y una mejora importante de la calidad de vida de la ciudadanía.

Este camino ha sido útil para la cooperación descentralizada. Una cooperación orientada al cambio y a la

transformación de las sociedades en desarrollo a través de procesos de empoderamiento de las sociedades locales y de sus agentes, al fortalecimiento de las instituciones y al apoyo a políticas públicas locales.

Se focaliza en el apoyo a políticas municipales sectoriales. Sobre todo, a aquellas que se centran en el desarrollo económico de los territorios, la cohesión social y la lucha contra la pobreza. Pero también al fortalecimiento de las instituciones, tanto en su dimensión de liderazgo político como en lo referente a sus capacidades técnicas y de gestión. Debemos aplicar el principio de la descentralización y de la subsidiariedad para que se reconozca y se aplique al nivel local el principio de la unidad territorial de las diversas políticas sectoriales. Sólo así se pueden activar los procesos de descentralización democrática y posibilitar que las comunidades locales asuman responsabilidades en los procesos de desarrollo y en la gestión de los servicios públicos.

Los gobiernos locales andaluces a través de su política de internacionalización, cooperación internacional, trabajo en red, programas europeos y promoción externa tienen un bagaje amplio en acciones de desarrollo local y desarrollo económico local con gobiernos locales, asociaciones, y otros nivel de la administración en terceros países.

La cooperación internacional fue posiblemente uno de los primeros instrumentos de entrada en este proceso de colaboración exterior. Nos remontamos a los años 80, década en la que se consignan las primeras partidas presupuestarias destinadas a cooperación al desarrollo y al acompañamiento técnico. En este contexto la participación de organizaciones de la sociedad civil – ONGD - fue especialmente significativa y los programas de desarrollo local se construían con ONGD de los países destino, con escasa participación de la administración pública en países donde además la situación política era de conflicto interno y con Estados muy centralizados. Sin cuestionar el impacto positivo de la mayoría de actuaciones, la intensa solidaridad pública y privada de este periodo y los millones de familias, miles de pueblos de países, especialmente latinoamericanos, que vieron en la cooperación al desarrollo una válvula de escape a la difícil situación social, económica y política que se vivía entonces, esta escasa participación de lo público provocó en ocasiones la generación en los territorios de dinámicas complejas y no siempre positivas. Territorios donde grandes ONGD contaban con presupuestos superiores a los de las propias administraciones públicas encargadas de prestar los servicios a la comunidad y que sustituían el papel de lo público, teniendo de facto mayor poder en el territorio. Igualmente conllevó escasa coordinación entre actores, al no existir una dinámica, ni tradición de planificación estratégica, territorial, municipal, económica o de desarrollo.

Los años 90 sirvieron para un aumento paulatino y significativo de las partidas de cooperación internacional consignadas en los presupuestos de las administraciones públicas españolas, animadas por la sociedad civil y las campañas de demanda por el 0,7% del PIB destinado a cooperación. Los años de mayor volumen de fondos fueron los siguientes, al inicio de la década del 2000, cuando los municipios españoles dedicaron en torno a 120 millones de euros anuales a cooperación internacional, y la cooperación municipal andaluza consignaba más de 20 millones de euros anuales.

Nuevamente, las políticas de cooperación indirecta tenían un papel significativo, canalizando los ayuntamientos sus fondos de cooperación a través de ONGD, asociaciones de amistad, fundaciones y entidades de la iglesia, en porcentajes en torno al 70% - 80%. En estos años los fondos de cooperación toman un auge significativo. Del primer fondo de cooperación (Fons Catalá) surgen estructuras similares en las Islas Baleares, comunidad de Valencia, País Vasco, Galicia... En el año 2000 nace el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) como el instrumento de los municipios andaluces para la coordinación de la cooperación local.

Hasta la crisis generalizada que vive la cooperación descentralizada, especialmente a partir de 2011, producto de los ajustes en las administraciones públicas y la eliminación y/o reducción en gran parte de las instituciones de las partidas destinadas a cooperación al desarrollo, las administraciones habían construido a través de sus propias estructuras (agencias de cooperación, áreas de cooperación al desarrollo, fondos de cooperación) una política pública de cooperación al desarrollo que suponía un paso más en la construcción de una alianza internacional para el fomento de la descentralización, la autonomía municipal y la buena gobernanza. En este contexto, las alianzas y fomento de redes de colaboración intermunicipal, el acompañamiento a la prestación de servicios a la comunidad de municipios latinoamericanos y cada vez más, africanos, el apoyo a asociaciones y federaciones municipales como el caso centroamericano, boliviano, dominicano, pero también palestino o mauritano, por citar algunos

ejemplos, se construyó en torno a la idea del desarrollo local como eje principal. Desarrollo local que había sido el eje vertebrador de Andalucía y de España en el recorrido de, por entonces, más de 30 años, desde los primeros ayuntamientos democráticos de 1979.

Desarrollo local que con la incorporación a la Unión Europea supuso un nuevo paso en la visión y vocación internacional, integradora, redistributiva y solidaria pero también local y territorial de nuestra comunidad autónoma, Andalucía. A partir de entonces se produce una eclosión de políticas de desarrollo territorial, concertación público – privada, desarrollo de instrumentos y políticas no siempre coordinadas, que anteriormente especificábamos. Políticas e instrumentos que, con sus luces y sus sombras, forman parte del bagaje y aprendizaje del desarrollo local, rural y territorial de nuestro país y nuestra comunidad autónoma, prioridad 1 de la Unión Europea durante muchos años. Estas enseñanzas y esta mochila llena de experiencias que acompaña a nuestro reciente pasado forma parte de la construcción colectiva de agentes sociales de nuestros territorios y forma parte también del potencial de colaboración, encuentro, acompañamiento y retroalimentación que actualmente realizamos en un contexto global. Los grupos de desarrollo rural, las agencias de desarrollo local, las agencias de colocación, los centros de apoyo al desarrollo empresarial (CADE)... sirven hoy de referencia a políticas públicas de desarrollo local en regiones y países que buscan sus propias políticas, enfoques, estructuras y dinámicas de desarrollo económico local.

Por otra parte, los hermanamientos, primero en el marco europeo, más tarde trasladados a la cooperación internacional, y los programas europeos de promoción de red entre ciudades (especialmente los programas URBAL), pero también los programas de cooperación transfronteriza o de autoridades locales, permitieron igualmente enlazar políticas públicas municipales y compartir experiencias de gestión entre las que se encontraban las de desarrollo local. Los hermanamientos surgen en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, se fomentan en el desarrollo de la Unión Europea y se trasladan al ámbito de la cooperación internacional. “El enfrentamiento entre países de Europa motivó el surgimiento de esta iniciativa singular, especialmente entre Francia y Alemania, dando lugar a numerosos hermanamientos entre municipios de los dos países. Jean Bareth, uno de los fundadores del Consejo de Municipios y Regiones de Europa define el hermanamiento como el encuentro de dos municipios que deciden hacer pública su unión para actuar dentro de una perspectiva europea, para contrastar sus problemas y para desarrollar entre ellos unos lazos de amistad cada vez más estrechos.” (Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP).

Efectivamente, el hermanamiento se convirtió en instrumento de colaboración entre municipios en el ámbito de la cooperación internacional. Especialmente con municipios centroamericanos (Nicaragua, El Salvador, Guatemala...) pero también con municipios palestinos, saharauis, marroquíes o cubanos, por señalar los más significativos. Estos hermanamientos han supuesto la colaboración municipal en escalas muy diversas: desde el hermanamiento protocolario hasta el desarrollo de una estrategia amplia de intercambio horizontal de experiencias que integra tanto la administración pública y sus servicios como la sociedad civil a través de su ciudadanía, redes, asociaciones, colegios, etc. Constituye una herramienta válida para la relación entre pares que, en una perspectiva amplia, horizontal, constructiva, de ida y vuelta, sigue siendo válida y permite un efecto de sensibilización, conocimiento e internacionalización.

Los programas europeos de acción exterior (programas transfronterizos, especialmente Interreg, Poctefex o ENPI) pero también las convocatorias de autoridades locales que siguieron a los URBAL, han permitido la construcción de una política de acción exterior descentralizada europea donde los gobiernos locales han tenido un papel primordial. En esta acción exterior la colaboración técnica y el fomento del desarrollo económico local ha sido clave, por los propios contenidos programáticos de las actuaciones y por las redes de colaboración y contactos que han permitido dar continuidad a los programas. En el primer caso, tenemos como ejemplo la cooperación transfronteriza con Marruecos, donde se han desarrollado programas territoriales de empleo, turismo, cultura, promoción de agencias de desarrollo económico local, artesanía y otros. Estos programas han afectado especialmente al territorio continental europeo y de manera tangencial al país vecino, aunque han sentado especialmente las bases del conocimiento, transferencia de experiencias y formación. En los programas ENPI igualmente la participación de redes y países europeos mediterráneos y de la cuenca sur establece canales sectoriales de colaboración. Es el caso del programa transfronterizo Live your Tour, con participación de Líbano, Italia, Túnez y España y donde Andalucía a través del FAMSI desarrolla una estrategia de fomento de turismo sostenible en alianza con siete grupos de desarrollo rural, la administración autonómica y el río Guadalquivir como eje de desarrollo.

Líneas como el programa de autoridades locales y no estatales promueve igualmente redes de colaboración entre ciudades, donde la experiencia de la Alianza Latinoamericana de Autoridades Locales (ALLAS) supone un paso más en la cooperación técnica y la incidencia política en la acción global de las entidades locales. Igualmente supone la base para la formación conjunta, la atraktividad de nuestros territorios como eje de trabajo presente y futuro, y la promoción económica – innovación – intercambio, como acciones paralelas que enriquecen la colaboración inicialmente basada en la cooperación.

Las acciones de promoción económica – internacionalización especialmente promovidas desde administración autonómica pero ampliamente reforzada desde las diputaciones provinciales (áreas de promoción económica) , ayuntamientos capitales e instrumentos como las cámaras de comercio, intercambio empresarial y cooperación – intercambio técnico, han sido en los últimos años especialmente intensas. Inicialmente pensadas como instrumento de política de comercio e internacionalización de empresas, su potencial actual es mucho mayor.

Desde el ámbito local andaluz pensamos en políticas de internacionalización vinculadas a la cooperación internacional que posibiliten la participación de micro y pymes andaluzas en los procesos y proyectos ligados a la cooperación al desarrollo y a los espacios de redes internacionales, promoviendo un acercamiento paulatino del sector privado andaluz con criterios de responsabilidad social, solidaridad y ganancia mutua. Hablamos por tanto de oportunidades para la promoción de modelos de desarrollo mixtos; articulación de redes de alianzas entre entidades y organizaciones andaluzas que ya disponen de experiencia y recursos en materia de internacionalización de empresas con entidades especializadas en otros instrumentos de la acción exterior como la cooperación al desarrollo, con el objeto trabajar conjuntamente bajo los principios de coordinación y complementariedad; trabajar con mercados y países emergentes con capacidad de negocio (comercial, tecnológico, financiero, organizativo o industrial); facilitar la cooperación empresarial con empresas de otros países, a través de alianzas estratégicas entre las mismas, en un marco de responsabilidad social, orientando las acciones hacia pymes y micro pymes; poner en marcha de mecanismos que permitan la implicación de la iniciativa privada andaluza en los procesos de cooperación al desarrollo, movilizandolos recursos, proyectos e iniciativas que permitan el impulso y, posterior sostenibilidad de acuerdos justos o iniciativas empresariales bajo marcos de responsabilidad social promovidas entre empresas de diferentes países; probar nuevas formulas de cooperación basada en las potencialidades y en la cooperación directa que legitimen a nuestras empresas en los países en vías de desarrollo; dar a conocer oportunidades mediante la realización de actividades formativas y de sensibilización, en terreno y a distancia; la promoción del intercambio y conocimientos mutuos.

En el caso de Andalucía la búsqueda de alianzas sectoriales, empresariales, de entidades de la sociedad civil, universidad, parques tecnológicos, grupos de desarrollo rural, etc. en un espacio de articulación sobre desarrollo económico local debe partir de varias premisas:

La primera, se debe construir un discurso propio sobre qué integra el desarrollo económico local, cual es nuestro enfoque, de dónde venimos y qué experiencias tenemos, éxitos y fracasos de nuestros modelos de concertación público privada y de política pública.

La segunda, nuestro enfoque y posicionamiento en un contexto global. Qué participación deben y pueden tener nuestros territorios en las políticas europeas y en los procesos globales donde se sientan las bases del desarrollo mundial que afecta y revierte en nuestras ciudades y pueblos.

Tercera, la búsqueda de fórmulas y modelos donde converja un alianza razonable y de ganancia mutua entre actores de distintos territorios, con retos similares, problemas comunes, experiencias diversas e interés en sentarse al mismo nivel de interlocución para compartir, aprender y mejorar sus políticas, acciones, inversiones en desarrollo económico local.

Hoy hablamos de una cooperación integral del territorio, donde tiene cabida una multiplicidad de actores y donde el desarrollo institucional, social y económico local siguen siendo los ejes donde pivotan el futuro de los territorios. A ello se suma la vocación internacional, global, de incidencia. Un nuevo reto en construcción para mejorar la vida y futuro de nuestra ciudadanía.

3.2. Aportes al desarrollo económico local desde los agentes del territorio andaluz.



Jesús Díaz.
Diputación de Huelva.

Institución pública al servicio del territorio y el desarrollo local.

“Solos vamos más rápido, pero juntos llegamos más lejos”

La sociedad moderna ha devenido en una suerte de elementos interdependientes y complejos que reivindican intereses legítimos, pero que son conscientes todos de que la cooperación es la mejor fórmula para conseguir objetivos compartidos.

En estas condiciones ambientales, todos los actores deben redefinir sus papeles y sus posiciones, que son variables a lo largo del tiempo y que modifican la posición de los demás en función de la propia. Pero sin duda, el actor más afectado por este nuevo modelo de relación en la sociedad es el *agente público*, el gobierno, la administración.

Si bien es cierto que existe un déficit democrático importante en la legitimidad de ciertos actores que forman parte de las redes de gobernanza, no lo es menos que también la administración requiere una relegitimación basada en una imagen institucional de honradez y transparencia.

El entorno es cada vez más complejo y la creciente diversidad de actores públicos y privados que intervienen en la conformación de políticas públicas- con intereses y valores que a veces entran en conflicto- requiere un liderazgo público cada vez más sólido.

No sólo porque hemos pasado de la gestión de la expansión a la gestión de la escasez- situación ésta que discurre en concomitancia con la crisis del Estado del Bienestar- sino también porque la crisis del Estado Social de Derecho reclama una mayor participación ciudadana en los procesos de regulación social, es por lo que requerimos que las organizaciones públicas incluyan *“algún elemento de certeza en un contexto en el que la incertidumbre se ha introducido de forma predominante en la actividad de las organizaciones públicas”*.

En esta turbulencia ambiental las organizaciones públicas han de convertirse en “organizaciones de aprendizaje” que posibiliten que la información que generen se transforme en una integración de intereses que otorgue una ventaja comparativa de unas organizaciones públicas respecto a otras y también con respecto a las organizaciones privadas.

Sygmunt Bauman se ha referido recientemente a nuestro tiempo como un “tiempo líquido”, queriendo significar con ello la volatilidad de los cambios, la velocidad con la que actúan sobre la realidad. El sociólogo polaco no hace sino actualizar la doctrina de Heráclito, el filósofo presocrático en la formulación del “phanta rei” “todo fluye” y lo único que permanece es el cambio.

El desarrollo local es un campo de experimentación extraordinario para ensayar

esta nueva forma de relación de las Administraciones Públicas con la ciudadanía.

El desarrollo local es una acción global de movilización de los actores locales para la valorización de los recursos materiales y humanos en pro de la generación de riqueza y empleo.

Sin lugar a dudas, el desarrollo local viene caracterizado por importantes diferencias respecto de las políticas tradicionales que vienen dadas fundamentalmente por la adecuación de las políticas a las características particulares del territorio y sobre todo, por la ineludible necesidad de implicar a los agentes de dicho territorio, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas.

Para alcanzar dichos fines, las instituciones públicas deben adaptar su discurso a las características de los actores locales y articularlo de forma que se propicie su movilización y se capte su implicación en pro de la consecución del bien común.

El papel de las instituciones públicas en el desarrollo local será el de concienciar a los agentes del territorio de su importancia para el desarrollo del mismo y de que serán dichos agentes, los artífices de la construcción de un futuro encaminado hacia el bienestar y el progreso social.

El desarrollo local supone una revolución en la forma de diseñar e implementar las políticas públicas donde los agentes locales y el territorio adquieren una preeminencia que les sitúa en una posición de igualdad en relación con las instituciones públicas. Se trata de un mecanismo en el que todos, al mismo nivel, son protagonistas y se erigen en engranajes necesarios e imprescindibles para el buen funcionamiento del sistema.

Una de las consecuencias de concebir el desarrollo como libertad es reconocer la participación de las personas como agentes en la generación de sus propias oportunidades y la necesidad de que las políticas públicas incentiven el esfuerzo individual en la obtención de estos logros. Esto es particularmente cierto cuando se habla de desarrollo local.

Los procesos de democratización y descentralización, así como a los cambios económicos y sociales que de manera vertiginosa y compleja se dan en la sociedad están cambiando la relación entre ciudadanos y gobernantes, y más aún entre ciudadanos y burocracia y entre ésta con los gobernantes. Un gobierno democrático con una administración pública jerárquica y tradicional se encuentra hoy con obstáculos para enfrentar contextos complejos, inciertos y dinámicos.

Cuando las configuraciones gubernamental y no gubernamental convergen en el tiempo en su propensión a construir un proyecto común, y la cohesión interna de cada una de ellas es alta, se dan las condiciones para que surja una intensa dinámica endógena de la acción pública local, con altas posibilidades de promover transformaciones exitosas en el desarrollo local y en la gestión de políticas públicas diversas.

En esta dimensión, el objetivo de la administración pública y de la política pública, en esta era, podría basarse en redes de actores como sustento de la gobernanza. En esta línea, las instituciones gubernamentales deben, primeramente, crear las condiciones para impulsar prácticas democráticas y de concertación, tanto de los ciudadanos como de los distintos actores involucrados en lo público, a través de iniciativas que promuevan la participación de la sociedad, la creación de infraestructura para ésta y el control social de la administración pública.

Se trata de una gestión del conocimiento sustentado en procesos que tienen que ver con capturar, elaborar, transmitir, almacenar y compartir el saber, por lo que las instituciones públicas deben promover entre sus empleados, y entre estos y los actores no gubernamentales redes institucionales para la gestión de la información.

Sólo así, el binomio institución/desarrollo local posibilita una gestión de la inteligencia territorial que aprovecha todos los elementos que la conforman y multiplica sus efectos y sus beneficios.

Abierta la puerta de la corresponsabilidad entre gobierno (local) y la ciudadanía, la preocupación principal será estudiar las características que adquiere la acción pública local, pues una acción impulsada por el gobierno, pero también por la sociedad, determina la vida pública y el desarrollo del municipio.



*María Dolores González.
Gerenta del Grupo
Desarrollo Rural Los
Pedroches.*

Concertación público privada. El rol del territorio y los grupos de desarrollo rural.

Los Grupos de Desarrollo Rural – GDR-han sido fundamentales en el proceso de desarrollo que las Comunidades Locales han experimentado en los últimos veinticinco años en Europa y en particular en Andalucía. En 1990 un grupo de funcionarios de la Comisión Europea ideó la propuesta de la Iniciativa LEADER con la idea básica de aprovechar la energía y los recursos de todos aquellos capaces de contribuir al proceso de desarrollo rural formando asociaciones a nivel subregional entre los sectores público, privado y civil. En aquellos momentos conectar “gente” ó “actores” resultaba de lo más revolucionario.

Desde que la Comisión Europea la creó como una iniciativa de la Comunidad, la Estrategia de Desarrollo Local LEADER ha permitido a las comunidades rurales de la Unión Europea una metodología que da cobertura a la participación e implicación de los agentes locales en la formación del desarrollo presente y futuro de su territorio. Leader supuso un revulsivo para la actualización de estructuras sociales acomodadas a la rigidez y la verticalidad e incorporó una nueva forma de pensar el futuro basado en la participación, el compromiso, la generación de alianzas, estrategias y en definitiva, la colaboración entre agentes.

El papel que los GDR jugamos en el territorio se expone de forma clara y sencilla utilizando las características que definen la metodología de trabajo de los Grupos. Utilicemos para ello el Equipo de Herramientas que la Red Europea de Desarrollo Rural –acrónimo en inglés ENRD- pone a disposición de las comunidades para la constitución de sus Asociaciones de Desarrollo Rural. Así, siete son las características esenciales que conforman el “Método Leader” y que son la base de cualquier actuación emprendida por un GDR.

En primer lugar hemos de hacer referencia al enfoque ascendente, esto significa que los agentes locales participan en la toma de decisiones sobre la estrategia y en la selección de las prioridades que deben perseguirse en el territorio. La implicación de los agentes locales incluye a la población en general, a grupos de interés económico, social, medioambiental, cultural... y a instituciones representativas de carácter público y privado. La población local se constituye en el mejor experto en el desarrollo de su propio territorio.

El enfoque basado en el Territorio, concibe un territorio pequeño, homogéneo, cohesionado socialmente, con identidad, sentimiento de pertenencia o de necesidad o expectativas compartidas, un área para la implementación de políticas. Esto permite el reconocimiento de su potencial endógeno así como de los puntos fuertes, débiles, las oportunidades y las amenazas.

Hemos de contar o construir una asociación o partenariado local. El GDR reúne a socios del sector público y privado, con una representación equilibrada

cuantitativamente a la vez que diversa en cuanto a su origen, con objeto de que procedan de los diferentes sectores socioeconómicos de la región o espacio. El Grupo ha de contar también con un equipo técnico multidisciplinar.

Ha de estar presente la integración multisectorial. Los GDR no desarrollamos proyectos que respondan aisladamente a los intereses de un sector sino que implementamos una estrategia de desarrollo con un fundamento multisectorial. Las acciones y los proyectos incluidos en estrategias locales se vinculan y coordinan con objeto de trabajar y crear un todo coherente.

La Interconexión es una vía y un fin en sí mismo. Por nuestra naturaleza y composición los GDR somos redes propiamente. Y de la misma manera trabajamos por cooperar y en cooperación con otras organizaciones de desarrollo que se encuentran en el nivel local, regional, nacional o internacional. La interconexión forja vínculos entre las personas, los proyectos y las áreas rurales, ayudando a superar el aislamiento al que se enfrentan algunas zonas rurales.

Innovación. Los GDR nacimos como un modelo de organización innovador, la innovación es parte de nuestro ADN y es también un elemento que hacemos presente a la hora de aportar soluciones para el desarrollo de nuestros territorios. Debe estar presente en la estrategia, en los proyectos, en definitiva en las soluciones que se aportan a la comunidad.

Cooperación interterritorial e internacional. La cooperación ofrece la posibilidad de aprovechar nuevas oportunidades propuestas por otros territorios y bajo otro punto de vista y que sin embargo, pueden ser aplicables a otras comunidades.

En definitiva, para asegurar el éxito de las Políticas diseñadas o de la Estrategia de Desarrollo éstas han de formularse para un territorio concreto y por el propio territorio. Se hace indispensable contar con los protagonistas que desde las distintas esferas sociales, económicas, políticas, etc y con su qué hacer diario tienen en su mano la posibilidad de plasmar a la realidad las propuestas que previamente han consensuado y han surgido de un trabajo colaborativo basado en el conocimiento del territorio y en el interés general que reúne los intereses particulares. Ser los protagonistas de su propio futuro, participar en el diseño del mismo e igualmente participar en la ejecución de las propuestas asegura el compromiso de quienes comparten la visión del territorio.

La articulación entre diversos intereses, sectores y de distintos tipos de actores públicos y privados con el fin de lograr consensos que permitan el nacimiento de propuestas y soluciones de desarrollo se convierte en uno de las razones de ser de los Grupos. Y en la consecución de este objetivo se ha conseguido poner en valor el capital social de nuestros territorios al tiempo que hemos impulsado la competitividad social al actuar como promotores y coordinadores de la misión y visión que el territorio tiene de sí mismo.

Los Grupos somos las estructuras del territorio en las que de forma expresa se representa el verdadero significado e impacto de lo que supone la concertación social. Y ello bajo dos vertientes: una primera que ya hemos analizado y que se refleja en la metodología de trabajo a la hora de emprender cualquier actividad. Y por otro lado, en lo concerniente a la estructura y mecanismos de gobierno interno de los propios GDR. En la actualidad los GDR de Andalucía en su mayoría usan la forma jurídica de Asociaciones sin ánimo de lucro. Como tales es la Asamblea General el órgano de máxima representación y que adopta las grandes decisiones sobre los procesos de desarrollo que se emprenden. En un nivel inferior, como órgano ejecutivo de las directrices marcadas por la Asamblea General se encuentran los Consejos Territoriales y Juntas Directivas. El elemento común en ambos niveles de gobierno es que se encuentran representados con la misma legitimidad y con la misma capacidad de decisión personas que representan a distintos sectores representativos del territorio ya sean éstos administraciones públicas, asociaciones sectoriales, sindicatos, asociaciones de defensa del patrimonio, asociaciones de mujeres, de jóvenes, etc... Los Grupos son las únicas entidades presentes en el territorio en cuyo seno se sientan en condiciones de igualdad representantes de la sociedad ya sean de carácter público o privada para proponer, debatir y consensuar aspectos relacionados con el proceso de desarrollo. Esto ha permitido la articulación y vertebración social de muchos territorios en los que no existía capital social, movimiento asociativo, conciencia de la importancia de la representación de la sociedad civil en los órganos e instancias en los que se adoptan decisiones.

El territorio entendido como espacio y comunidad identifica el eje o ejes alrededor de los que ha de girar su desarrollo. A partir de aquí y a través de procesos participativos el conjunto de actores del territorio elaboran una Estrategia de Desarrollo que habitualmente tiene un horizonte temporal coincidente con períodos de programación de la Unión Europea debido a que el desarrollo de la estrategias formuladas bajo la metodología Leader en el contexto de los GDR encuentra su financiación principal en la Unión Europea bien a través de lo que fueron las Iniciativas Comunitarias como LEADER (1991-2006) bien a través de los Programas Regionales de Desarrollo Rural (2000-2014). Esta es la financiación principal pero no la única ya que como hemos apuntado las Estrategias se elaboran bajo una concepción integral y multisectorial por lo que los GDR también realizan una labor de búsqueda de recursos y financiación para ampliar el espectro de acciones a acometer en el proceso de desarrollo.

De los procesos participativos que se promueven en el marco del diseño e implementación de las Estrategias se crean alianzas y un capital relacional de difícil valoración cuantitativa pero que resulta de sumo interés y beneficio para el presente y futuro del territorio. La conexión entre sectores económicos que se encontraban aislados, entre actores, el proporcionales un espacio donde converger, dialogar y desenvolver relaciones es de suma importancia para asegurar el éxito de las estrategias y consolidar la identidad del grupo y la identificación de éste con la misión y visión del territorio.

Los GDR promovemos el desarrollo económico del medio rural a través del apoyo al tejido empresarial principalmente. En Gobierno Andaluz estima que el conjunto de las políticas de desarrollo rural ha permitido la puesta en marcha de más de 23.000 proyectos que han generado 40.000 puestos de trabajo y han permitido el establecimiento de 1.300 empresas. Estos datos vienen a respaldar la idea de que uno de los logros más importantes que hemos conseguido los GDR es la dinamización y movilización de los recursos tanto materiales como humanos presentes en los territorios, multiplicando la inversión que las administraciones públicas realizan en el territorio. El enfoque economicista del desarrollo que se traduce en el apoyo a la financiación de proyectos de carácter productivo no es el único que promovemos y por ello, fuimos pioneros en el medio rural introduciendo conceptos y enfoques que hoy en día están completamente asumidos por la población en general. Pero esta asimilación es el resultado de un trabajo constante y transversal a todas las acciones emprendidas. Hablamos del empoderamiento de colectivos desfavorecidos, del enfoque de género en el desarrollo, de la inclusión de la juventud en la toma de decisiones, de la necesidad de asegurar la sostenibilidad de las intervenciones y también nos referimos a aspectos como el valor patrimonial del medio natural, de la cultura como uno de los pilares vertebradores de una estrategia de desarrollo... También surgen conceptos tan necesarios y difíciles de conseguir como el de liderazgo compartido.

Esta forma de entender y trabajar el desarrollo nacida en la Unión Europea ha sido objeto, principalmente en la última década, de traslación a otros continentes. La metodología Leader permite su implantación e implementación en cualquier territorio ya que es el propio territorio, sus recursos y las gentes que en él habitan los protagonistas y responsables del propio desarrollo.

Por otro lado, la práctica del modelo ascendente del enfoque Leader ha de ser perfeccionada y ha de evolucionar para poder adecuarse en cada momento al presente. Así habrá de producirse ajustes en el modelo de gobernanza y representatividad para la toma de decisiones, en aras a la corrección de errores y mejora del modelo, incorporando al proceso a nuevos actores, provocando cambios en el funcionamiento, la representatividad, las áreas de gobierno.

No obstante, el enfoque de la metodología Leader lejos de quedar obsoleta es nuevamente objeto de aportaciones y susceptible de ser utilizada no sólo por los Grupos de Desarrollo Rural sino también por otras entidades de desarrollo rural y urbano, tal y como promueve la Comisión Europea y así se manifiesta en el Dictámen del Comité de las Regiones sobre el Desarrollo Local Participativo.



*Francisco. Manuel Silva
Ardanuy.
Dpto. Derecho Público
Universidad Pablo de
Olavide (Sevilla, España).*

La generación de conocimiento en el entorno del desarrollo económico local.

Innovación social y desarrollo local; redefinición de los grupos de desarrollo en el marco de las estrategias de investigación e innovación para la especialización inteligente.

El “Horizonte 2020” es el instrumento financiero de la Unión por la innovación, una iniciativa emblemática de la estrategia Europa 2020, dirigida a asegurar la competitividad global de Europa. Está previsto dotar a este programa con un presupuesto de 80.000 millones de euros durante el periodo 2014 a 2020. El nuevo programa de la UE para la investigación y la innovación es parte de la campaña por un nuevo crecimiento y el empleo en Europa.

Las Estrategias de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente (Estrategias RIS3) se conciben como instrumentos operativos y consisten en agendas integradas de transformación económica territorial.

La estrategia en favor de la innovación social habrá de ser uno de los elementos centrales del desarrollo local en el próximo periodo. La detección de los elementos de especialización inteligente de cada una de las comarcas integrantes de los distintos grupos de desarrollo existentes, permitirá profundizar en la captación y fijación en la Comunidad Autónoma de Andalucía de proyectos de innovación social aplicables a través de las distintas fórmulas jurídicas que la economía social brinda al servicio de la creación de riqueza y empleo.

Introducción.

El Acuerdo de 18 de diciembre de 2012 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba la formulación de una Estrategia de Innovación de Andalucía 2014-2020, inicia formalmente el proceso de redacción de esta Estrategia, señalando como principios fundamentales de la misma los siguientes:

- Orientar la política económica y movilizar las inversiones públicas y privadas hacia aquellas oportunidades de desarrollo basadas en la innovación;
- Descubrir y aprovechar los puntos fuertes y oportunidades de especialización y potencial de excelencia de Andalucía;
- Involucrar a la Universidad y al resto de agentes del sistema de investigación e innovación, así como a la sociedad en general, en la innovación como principal fuerza impulsora del cambio estructural en la economía andaluza.

La elaboración de la Estrategia de Innovación de Andalucía 2014-2020, se plantea con una doble finalidad:

- Por un lado, dar respuesta al requerimiento derivado de la condicionalidad “ex ante” para acceder a los fondos que apoyan el Objetivo Temático de I+D en el período 2014- 2020¹.

¹ Anexo XI del Reglamento Nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión (EIE). <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu>

- Dar cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo de Legislatura firmado entre los grupos políticos parlamentarios que sustentan al Gobierno de la Junta de Andalucía, en cuanto a la necesidad de avanzar en un nuevo modelo productivo basado en la innovación.

En el marco de la búsqueda de respuestas a este planteamiento surge el concepto de “especialización inteligente” basado en la identificación de las características y activos exclusivos, específicos de cada país o región, subrayando las ventajas competitivas de cada territorio frente a otras regiones, todo ello dentro de un proceso de priorización que reúna a los actores implicados con la innovación y los recursos disponibles en torno a una visión de su futuro tendente a objetivos de excelencia y competitividad².

Con la priorización de esfuerzos en determinadas áreas de oportunidad se consigue dar visibilidad a las capacidades con potencial competitivo existentes en cada territorio, aportando coherencia a la distribución de la investigación y la innovación a nivel europeo y maximizando los flujos de conocimiento, para reforzar en último término los ecosistemas de innovación regional³.

Conforme a lo que señala la Comisión Europea, las Estrategias de especialización inteligente que se desarrollan en el ámbito regional son “inteligentes” por dos razones principales:

-Enlazan la investigación y la innovación con el desarrollo económico de los territorios de una manera novedosa, con la incorporación de nuevos elementos en el proceso de toma de decisiones para asignar los recursos existentes, como son⁴:

- El proceso de “descubrimiento emprendedor”⁵.
- El establecimiento de prioridades por las autoridades y representantes públicos en estrecha colaboración con actores implicados con la innovación a nivel territorial⁶.
- La búsqueda de sinergias para la optimización de las inversiones que se realicen.

Se desarrollan teniendo siempre en perspectiva el contexto exterior, se exige a las regiones que sean ambiciosas al mismo tiempo que realistas, en cuanto al escenario a donde pueden llegar vinculando activos y capacidades locales con fuentes externas de conocimiento y cadenas de valor.

Así, la “especialización inteligente” se aproxima a la identificación de las ventajas competitivas que pueden aportar las capacidades endógenas de una región o territorio desde una perspectiva global, identificando los ámbitos en que para una región sería viable especializarse, en relación con el posicionamiento que en el contexto europeo e internacional tienen el resto de regiones y países.

En este sentido, aunque finalmente cada estrategia nacional o regional podrá compartir aspectos comunes con otras, el mantenimiento de las particularidades y singularidades que identifican el contexto propio como una referencia esencial, resulta crucial para lograr la “especialización inteligente” de cualquier territorio.

Por otro lado, la “especialización inteligente” plantea para las políticas de investigación e innovación un nuevo enfoque basado en la complementariedad de las actuaciones e instrumentos. Un factor clave para conseguir la optimización de los recursos en el momento actual es aprovechar las ventajas que surgen de la interrelación de

2 Phillip McCann and Raquel Ortega-Argilés (2001), ‘Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy’, Groningen University. Véase Innovative Regions in Europe Network (2006), RIS Methodological Guide, Stage 1. http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

3 Henning M., Moodysson J. and Nilsson M. (2010), Innovation and Regional Transformation: from clusters to new combinations, Region Skane. Véase European Commission (2001), FOREN Guide - Foresight for Regional Development Network - A Practical Guide to Regional Foresight. IPTS Seville. OECD (2011), Regions and Innovation Policy. OECD Publishing, Paris.

4 http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm

5 http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/comm_en.htm

6 Asheim B., Isaksen A., Nauwelaers C. and Tödtling F. (2003), Regional innovation policy for small-medium enterprises, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Lyme, US. Cooke P., Asheim B., et al. (2006), Constructing Regional Advantage: principles, perspectives, policies. Report to the European Commission.

tecnologías, proyectos, prácticas, áreas de actividad y distintos ámbitos de conocimiento⁷.

1.-Las estrategias de especialización inteligente en el “Horizonte 2020”.

Las Estrategias de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente (Estrategias RIS3) se conciben como instrumentos operativos y consisten en agendas integradas de transformación económica territorial en las que se tratan en profundidad cinco cuestiones elementales:

- Se centran en el apoyo de la política y las inversiones en las prioridades, retos y necesidades clave del país o región para el desarrollo basado en el conocimiento, aprovechando los puntos fuertes, ventajas competitivas y potencial de excelencia de cada país o región.
- Respaldan la innovación tecnológica, así como la basada en la práctica, y aspiran a fomentar la inversión del sector privado.
- Involucran por completo a los participantes y fomentan la innovación y la experimentación⁸.
- Se basan en la evidencia e incluyen sistemas sólidos de supervisión y evaluación⁹.

El presupuesto general de la UE previsto para el período 2014-2020 asciende a 1.082 millones de euros, de los cuales el 32,5%, es decir 351.800 millones de euros, corresponden a financiación de las políticas Regional y de Cohesión¹⁰.

Los Fondos Europeos deben contribuir a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente sostenible e integrador, garantizando así una mayor concentración de la ayuda en las prioridades de la Unión. En función de la categoría de las regiones beneficiarias, estas ayudas con arreglo al objetivo de «inversión en crecimiento y empleo» deben concentrarse en los siguientes objetivos temáticos: investigación e innovación, tecnologías de la información y de la comunicación, pequeñas y medianas empresas (pymes) y el fomento de una economía de bajo nivel de emisión de carbono

El Reglamento de Disposiciones Comunes para los fondos que actúen en apoyo del Objetivo Temático 1: “Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación” y el Objetivo Temático 2: “Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación y el acceso a las mismas” establece la RIS3 como condición “ex-ante”.

La conexión con otros objetivos cobra especial relevancia en el caso de Andalucía, como región de transición, en la que al menos el 60% de la inversión del FEDER debe centrarse además de en el Objetivo Temático 1, en el Objetivo Temático 3: “Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas” y en el Objetivo Temático 4: “Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores”¹¹.

El nuevo enfoque de la RIS3 permitirá que las inversiones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional puedan asignarse a investigación e innovación, en línea con las directrices del nuevo marco comunitario, subrayando el potencial de innovación existente y aprovechando los activos y fortalezas particulares identificados y definidos en un conjunto limitado de áreas prioritarias en las que cada región dispone de ventajas competitivas¹².

7 http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=h2020-documents

8 Council Conclusions on Innovation Union for Europe, 3049th Competitiveness Council meeting, Brussels, 26, Nov. 2010.

9 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/performance_en.htm

10 <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120301ATT39624/20120301ATT39624EN.pdf>

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120321ATT41418/20120321ATT41418EN.pdf>

11 Lorenz P. and Lundvall B.A. (2006), How Europe's Economies Learn. Coordinating Competing Models: Different modes of innovation.

12 http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/innovation/guide_innovation_en.pdf

2.-La Estrategia de Especialización Inteligente (RIS3) en Andalucía.

La Comisión Europea ha indicado a las autoridades nacionales y regionales de la Unión Europea que preparen sus Estrategias de investigación e innovación para la especialización inteligente, como instrumentos que “a priori” garanticen un uso más eficaz de los fondos públicos en el periodo de programación 2014-2020.

La Comunidad Autónoma de Andalucía aborda la elaboración de su Estrategia de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente como una oportunidad de valor inestimable, haciendo así de este proceso un proceso de referencia clave en el marco de su planificación y programación económica para el período 2014-2020.

Andalucía confirma con la elaboración de la RIS3 su apuesta por el objetivo de estimular de manera efectiva la inversión privada para hacer fructificar los esfuerzos de I+D y así lograr rentabilizar al máximo la aplicación de los recursos públicos.

A pesar de todos los progresos realizados en los últimos años en términos de convergencia con la Unión Europea, la región andaluza se encuentra con el reto principal de crecimiento en el empleo, fin último de las políticas, estrategias, e instrumentos regionales que se pondrán en marcha en este próximo marco.

Así en Andalucía el proceso de elaboración de la RIS3 se concibe con carácter de oportunidad en un momento fundamental en el que debemos dar respuesta a los cambios y desafíos ante los que nuestra región se enfrenta:

La “RIS3 Andalucía” aprovecha las particulares características inherentes a la situación de cambio en que nos encontramos para superar las dificultades económicas existentes, optimizando las oportunidades que suponen las nuevas orientaciones.

Partiendo en su formulación de las evidencias que aporta la realidad andaluza, la RIS3 Andalucía contempla referencias documentales que analizan la relación entre su realidad empresarial e industrial y sus capacidades reales (informes del Instituto de Cartografía y Estadística de Andalucía, de la Secretaría General de Economía, Informe “Andalucía ante los Retos de Política Industrial europea” de Corporación Tecnológica de Andalucía), para avanzar en paralelo como instrumento que sirve a la planificación regional junto al resto de planes y estrategias que la Administración andaluza está desarrollando, que son:

- La Estrategia de Infraestructuras de Telecomunicaciones de Andalucía 2020, para lograr los objetivos establecidos por la Agenda Digital Europea para 2020 en materia de banda ancha¹³.
- La Estrategia Minera de Andalucía 2014-2020, instrumento planificador de orientación estratégica para los recursos minerales en territorio andaluz, de forma coordinada y compatible con la planificación económica, medioambiental y territorial de Andalucía.
- La Estrategia Energética de Andalucía 2014-2020, que establece las orientaciones para desarrollar la política en materia de ahorro y eficiencia energética, fomento de las energías renovables y desarrollo de las infraestructuras energéticas en Andalucía para alcanzar un sistema energético suficiente, descarbonizado, inteligente y de calidad.

La Estrategia Industrial de Andalucía 2014-2020, que orientará estratégicamente la política industrial en el territorio de Andalucía conforme a la planificación económica general y en el marco de las orientaciones marcadas por la Comisión Europea en su apuesta por un “renacimiento industrial” en la UE.

- Finalmente y con carácter integrador y global, el Plan Económico de Andalucía 2014-2020 (Agenda por el Empleo y Estrategia para la Competitividad), como marco estratégico general de la planificación económica de la Junta de Andalucía para este período.

El proceso de redacción de la RIS3 Andalucía se ha desarrollado a partir de un modelo de gobernanza específicamente diseñado para ella, en el marco de un escenario participativo y abierto que, conforme a elementos de transparencia, ha permitido la adopción de enfoques y soluciones consensuados.

La RIS3 Andalucía ha contado con la participación de todos los agentes clave regionales en las tareas de identificación y priorización de aquellas áreas de I+D+I y de actividad productiva en las que Andalucía destaca o cuenta con las condiciones idóneas para llegar a destacar de forma realista.

Finalmente, su formulación se ha realizado basándose en las orientaciones marcadas por la Comisión Europea, cumpliendo con la totalidad de las indicaciones previstas:

- Utiliza el conocimiento local para aprovechar los puntos fuertes y los activos existentes en nuestra región, permitiendo así distinguirnos por aquello que sabemos hacer bien, como apuesta para posicionarnos en los mercados nacionales y mundiales¹⁴.
- No se centra solo en las nuevas tecnologías, sino también en las nuevas maneras de explotar el conocimiento actual y de hacer negocios que puedan aumentar la competitividad.

Se desarrolla a través del proceso de «Descubrimiento Emprendedor» e implica activamente a los participantes clave: empresas y emprendedores, universidades, investigadores, los agentes del sistema de I+D+I, y del sistema andaluz del conocimiento, junto a las autoridades públicas que se han dado cita en el proceso de identificación de las potencialidades para construir una visión en torno a las necesidades reales de la economía regional.

• Aborda los mecanismos y formas de articular sinergias entre los instrumentos específicos de la política de cohesión y los que ofrecen otras políticas e instrumentos de financiación de la UE, como los específicos de I+D a través del Horizonte 2020¹⁵.

Esta innovadora aproximación a las realidades regionales impulsada desde la Comisión Europea nos aporta el enfoque más adecuado en un momento crucial para abordar los instrumentos de planificación precisos en los que se materializa el diseño del esquema regional de concentración de los recursos del conocimiento para la especialización de nuestra región.

Esta Estrategia debe entenderse como un “documento vivo”, y como tal susceptible de ser revisado, en el marco de la evaluación y seguimiento en ella previstos a lo largo del período de implementación para el que ha sido diseñada, para el caso de que resultase conveniente como consecuencia de los posibles cambios que en el medio plazo se produjeran en el contexto económico, científico y tecnológico.

2.1.-Marco normativo andaluz.

El Marco Normativo de Andalucía con incidencia en la I+D+I está formado por un conjunto de leyes, decretos y órdenes que definen el ámbito de las actuaciones que se realizan en este campo.

Esta estructura legislativa tiene como vértice el Estatuto de Autonomía de Andalucía y como núcleo central para su desarrollo operativo la Ley Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento que, tras un lustro de vigencia ha demostrado su adecuación para afrontar los desafíos que Andalucía tiene en materia de I+D+I.

Estatuto de Autonomía de Andalucía

Art. 54. De reconocimiento de la competencia exclusiva autonómica en materia de investigación, desarrollo e innovación.

¹⁴ Arnkil R., et al. (2010), Exploring Quadruple Helix. Outlining user-oriented innovation models. University of Tampere, Work Research Center, Working Paper No. 85 (Final Report on Quadruple Helix Research for the CLIQ project, INTERREG IVC Programme).

¹⁵ Brussels, 6.10.2011 COM(2011) 615 final 2011/0276 (COD). Ver: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm

Art. 46.1ª y 47.1.1º. Reconocen la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para establecer fórmulas de autoorganización y regular los procedimientos derivados de la misma para la ejecución de funciones de su competencia.

Art. 10.3.11º y 12º. Establecen como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma el desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación, la investigación científica, las iniciativas emprendedoras públicas y privadas, la suficiencia energética y la evaluación de la calidad, como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía, y la incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento.

Art. 37.1.13º y 15º. Establecen el fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación como principios rectores de las políticas públicas así como el acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la información y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas.

Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento Constituye el marco normativo sobre el que se pretende conformar un Sistema de I+D+I concebido como Sistema del Conocimiento, que favorezca la interacción entre instituciones científicas de investigación y enseñanza, empresas, industrias y organismos gubernamentales para alcanzar una eficacia que redunde en beneficio de la ciudadanía, la sociedad y el desarrollo económico.

Esta Ley dedica su Título III a la regulación de la estructura del Sistema Andaluz del Conocimiento, la organización básica del Sistema a través de la definición de los órganos responsables de las diferentes tareas que implican el desarrollo de las políticas de I+D+I, así como la clasificación de sus agentes, con especial referencia al reconocimiento y registro de los mismos (Capítulos I y II). Por su parte en el Capítulo IV se estipulan los recursos al servicio del Sistema Andaluz del Conocimiento, tanto económicos como de infraestructuras.

Decreto 86/2007, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación 2007-2013 (PAIDI)

El PAIDI como estrategia de desarrollo del Sistema Andaluz del Conocimiento, organiza y articula en forma de red operacional a los agentes implicados en la concepción, planificación, ejecución y evaluación de las políticas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación de nuestra Comunidad Autónoma; estando conformado por la confluencia de los entornos institucional, científico, empresarial y social. A tal efecto y con el fin de mejorar la comprensión de los mismos, proponía una clasificación y descripción de los agentes atendiendo a la función principal que desempeñan dentro del sistema.

Orden de 11 de diciembre de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras del Programa Orden de 11 de diciembre de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras del Programa de Incentivos a los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento y se efectúa su convocatoria para el periodo 2008-2013

La orden de incentivos a los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento supone el marco común plurianual de incentivación de todos ellos con objeto de simplificar su tramitación, implementar su tramitación electrónica y abundar en la eficacia y eficiencia del sistema. En este marco común se agrupan la totalidad de incentivos que tramita la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo para la promoción e inversión en Conocimiento en el área de la Investigación, cuya competencia corresponde a la Dirección General de Investigación, Tecnología y Empresa.

Decreto 254/2009, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se determina la clasificación y se regula el procedimiento para la acreditación y el Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento.

Constituyó el paso final en la homogeneización de la normativa con efecto sobre los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, diseñando y conformando un Sistema Andaluz del Conocimiento, encaminado a transformar los productos y servicios tradicionales en nuevos productos con un alto valor añadido mediante la aplicación de

los resultados científicos y tecnológicos obtenidos mediante la investigación, el desarrollo y la innovación.

Orden de 18 de enero de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras de un Programa de Incentivos para el Fomento de la Innovación y el Desarrollo Empresarial en Andalucía y se efectúa su convocatoria para los años 2012 y 2013.

Se configura como la base reguladora de las ayudas a la innovación y desarrollo empresarial de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia y continuadora del Programa de Incentivos para el Fomento de la Innovación y el Desarrollo Empresarial destinado a impulsar la innovación, como principal factor estratégico para el desarrollo de Andalucía, vigente desde 2005.

Destinado a aquellos emprendedores que quieran crear una empresa, para los empresarios que quieran modernizar la suya, para los que apuesten por la I+D+I o la cooperación empresarial, incorpora un completo paquete de instrumentos de ayudas, tales como: ayudas a fondo perdido, préstamos reembolsables, préstamos participativos y bonificación de tipos de interés.

La Agencia IDEA coordina, actuando como gestor único las ayudas reguladas por esta Orden para facilitar la atención de las solicitudes y agilizar los plazos.

Ley 7/2003, de 20 de octubre, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación in vitro.

Decreto 364/2003, de 22 de diciembre, por el que se regula la organización, composición y funcionamiento del Comité de Investigación con Preembriones Humanos y el procedimiento de autorización de los proyectos y centros de investigación con preembriones sobrantes de las técnicas de fecundación in vitro.

Ley 11/2007, de 26 de noviembre, reguladora del consejo genético, de protección de los derechos de las personas que se sometan a análisis genéticos y de los bancos de ADN humano en Andalucía.

Ley 1/2007, de 16 de marzo, por la que se regula la investigación en reprogramación celular con finalidad exclusivamente terapéutica.

Decreto 74/2008, de 4 de marzo, por el que se regula el Comité de Investigación de Reprogramación Celular, así como los proyectos y centros de investigación en el uso de reprogramación celular con fines terapéuticos.

Decreto 439/2010, de 14 de diciembre, por el que se regulan los órganos de ética asistencial y de la investigación biomédica en Andalucía.

Decreto 16/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la gestión y transferencia de los resultados de las actividades de investigación, desarrollo e innovación cuya titularidad corresponda a las agencias y las demás entidades instrumentales dependientes de la Consejería competente en materia de salud

Decreto 1/2013, de 8 de enero, por el que se regula la autorización para la constitución y funcionamiento de Biobancos con fines de investigación biomédica, se crean el Registro de Biobancos de Andalucía y el Biobanco del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías Renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, y su desarrollo reglamentario a través del Decreto 169/2011, de 31 de mayo.

Esta Ley tiene como objeto fomentar el uso de las energías renovables, promover el ahorro y la eficiencia energética, desde su producción hasta su consumo, así como ordenar la utilización racional de los recursos energéticos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, bajo el principio de solidaridad colectiva en el uso de la energía y con la finalidad de última conseguir un sistema energético sostenible de calidad.

2.2.-Prioridades de especialización para Andalucía.

Las prioridades de especialización consisten en los vectores de innovación que, teniendo en cuenta la dotación de recursos y capacidades de Andalucía y las tendencias globales, mejor permiten alcanzar las aspiraciones que aparecen formuladas en la “Visión Andalucía 2020”.

Para la aplicación de la Estrategia de Innovación de Andalucía se han seleccionado ocho prioridades de especialización, que proceden de las oportunidades de especialización identificadas en los talleres de descubrimiento emprendedor y son la mejor opción para transformar el modelo económico actual en un modelo basado en el conocimiento y la innovación.

Estas prioridades constituyen, por tanto, la alternativa más adecuada para afrontar los retos que se marca la Estrategia de Innovación de Andalucía y para lograr los objetivos finales de 2020, estando su selección sustentada en los siguientes hechos:



Fuente: Documento “Estrategia de Innovación de Andalucía 2020. RIS3 Andalucía”.

Las prioridades de especialización de Andalucía se presentan en el siguiente gráfico, recogiendo en la tabla posterior las líneas de acción que las desarrollarán y pasándose posteriormente a presentar las características de cada una de las ocho prioridades.

Prioridades de especialización	Líneas de acción
P1. Movilidad y logística	L11. Investigación e Innovación en logística integral: Intermodalidad L12. Desarrollo empresarial innovador en cadenas de valor internacional L13. Nuevos modelos de movilidad sostenible y distribución L14. Incorporación de la logística no vinculada a la actividad productiva
P2. Industria avanzada vinculada al transporte	L21. Fabricación avanzada en la industria del transporte L22. Investigación e Innovación en nuevos materiales L23. Desarrollo de productos innovadores para las industrias del transporte L24. Transferencia de tecnologías y procesos de fabricación
P3. Recursos endógenos de base territorial	L31. Investigación e Innovación sobre la gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural L32. Nuevos procesos y productos para el aprovechamiento de los recursos agropecuarios L33. Minería integrada en el territorio L34. Innovación para la adaptación de los territorios al cambio climático L35. Optimización de servicios ecosistémicos
P4. Turismo, cultura y ocio	L41. Investigación e Innovación en productos turísticos innovadores L42. Desarrollo de nuevos modelos de turismo L43. Investigación e Innovación sobre accesibilidad para el turismo L44. Innovación en las industrias culturales y creativas

P5. Salud y bienestar social	L51. Desarrollo del tejido empresarial biosanitario L52. Creación de aplicaciones y tecnologías para nuevos servicios de salud y bienestar social L53. Terapias avanzadas y medicina regenerativa L54. Investigación sociosanitaria de base poblacional L55. Investigación e Innovación vida saludable y envejecimiento activo
------------------------------	--

Prioridades de especialización	Líneas de acción
P6. Agroindustria y alimentación saludable	L61. Avances en calidad, trazabilidad y seguridad alimentaria L62. Alimentación funcional y personalizada L63. Aprovechar las nuevas oportunidades en economía azul y economía verde. L64. Innovación en procesos y productos de las industrias alimentarias
P7. Energías renovables, eficiencia energética y construcción sostenible	L71. Desarrollo de energías de fuente renovable, terrestres y marinas L72. Redes inteligentes de energía L73. Sistemas de alta capacidad de almacenamiento de energía L74. Eficiencia energética en empresas, viviendas e instituciones L75. Sostenibilidad energética de las zonas rurales L76. Nuevos diseños y materiales para la construcción y los procesos sostenible
P8. TIC y economía digital	L81. Nuevos desarrollos TIC L82. TIC para el desarrollo empresarial L83. Desarrollo de nuevos instrumentos para el E-Gobierno L84. Innovación en contenidos digitales

Relación entre las prioridades de especialización de Andalucía y los elementos de la visión de Andalucía 2020

Prioridades de especialización	Elementos de la visión					
	Activa	Avanzada	Abierta	Saludable	Sostenible	Social
P1. Impulso y desarrollo de la movilidad y la logística	●	●	●		●	●
P2. Consolidación de la industria avanzada vinculada al transporte	●	●			●	
P3. Aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos de base territorial	●			●	●	
P4. Potenciación de Andalucía como destino turístico, cultural y de ocio	●	●	●	●	●	●
P5. Impulso a los sistemas de salud y bienestar social	●		●	●	●	●
P6. Investigación e innovación en agroindustria y alimentación saludable	●			●	●	
P7. Fomento de energías renovables, eficiencia energética y construcción sostenible	●	●			●	
P8. Fomento de las TIC y la economía digital	●	●	●		●	

Fuente: Documento "Estrategia de Innovación de Andalucía 2020. RIS3 Andalucía".

3.-Marco financiero para el desarrollo de la estrategia.

Las fuentes de financiación sobre las que se sustentará la RIS3 Andalucía para lograr alcanzar los objetivos establecidos son diversas, siendo el origen de los fondos tanto privados como públicos y su ámbito regional, nacional y europeo.

Los Fondos del Marco Estratégico Común de la Política Europea de Cohesión, que son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); el Fondo Social Europeo (FSE); en Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), constituyen de forma conjunta la fuente de financiación más relevante del RIS3 Andalucía por el volumen total de recursos aportados.

No obstante, también resulta importante la participación de otras fuentes con origen en programas europeos cuyos ámbitos de actuación son más concretos, como el Programas Horizonte 2020 (investigación e innovación), Programa COSME (competitividad empresarial), Mecanismo Conectar Europa (infraestructuras), Programa NER300 (energías renovables y emisiones de carbono), LIFE (medio ambiente y acción por el clima), Erasmus Plus (educación y formación), Europa Creativa (cultura) o el Programa para la innovación y el cambio social en el ámbito del empleo y de la inclusión social.

Las fuentes de financiación de origen estatal consideradas se derivan del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016 y, respecto a las fuentes regionales, se han incluido los fondos que la Junta de Andalucía aportará como cofinanciación a los Programas Operativos de los Fondos Estructurales y como recursos propios complementarios.

Todas estas fuentes de financiación se combinarán y complementarán con fondos privados, materializados en instrumentos como Consorcios Públicos-Privados, Capital Riesgo, Business Angels, etc.

La financiación de la Estrategia de Innovación de Andalucía podrá realizarse no solo directamente a través de los fondos reflejados en la tabla anterior sino también mediante una adecuada combinación de los mismos, de manera que potencien su eficacia y resultados. Un ejemplo de esta actuación puede ser la combinación de fondos regionales con las JTI (Iniciativas Tecnológicas Conjuntas), asociaciones público-privadas destinadas a financiar proyectos de Investigación y Desarrollo de especial envergadura, riesgo y plazo. Esta hibridación de fondos no se haría de manera concurrente sino sucesiva, aplicando cada instrumento en la fase adecuada del proyecto, de tal manera que el conjunto tenga un resultado mayor que la suma de las partes.

Las ERANETs presentan otra posibilidad de hibridación de fondos, especialmente las EranetPlus, que disponen de cofinanciación FEDER y H2020. La Corporación Tecnológica de Andalucía es otro ejemplo de cooperación público-privada. coordinada con la de la Unión Europea.

En consecuencia, la Estrategia de Innovación de Andalucía -RIS3 Andalucía- "... es un referente para Andalucía, dentro del proceso de planificación económica para el período 2014-2020".

Se trata pues de un documento estratégico que se vincula directamente al desarrollo la Política Regional Europea, incardinándose en la misma como parte de la programación prevista en el marco de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

3.1.-Presupuesto orientativo.

El presupuesto que con carácter orientativo se estima y adscribe a la Estrategia de Innovación de Andalucía 2014-2020, está incluido y viene definido por el marco presupuestario que resulta de los correspondientes Programas Operativo, de los retornos previstos de los Programas Europeos de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación y de la financiación del Sector Privado.

Financiación de la Estrategia de Innovación de Andalucía (RIS3 Andalucía).

	Fuente de financiación		Importe (millones de euros)
	Unión Europea	Marco Estratégico Común de la Política Europea de Cohesión	
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)			
Programa Europeo de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación		Horizonte 2020 (H2020)	305,0
Regional - Nacional	Cofinanciación de Programas Operativos de Fondos Estructurales		339,6
Sector Privado			1.166,6

Fuente: Documento "Estrategia de Innovación de Andalucía 2020. RIS3 Andalucía".

4.-Del desarrollo de estrategias de especialización inteligente en las administraciones locales.

El "Horizonte 2020" es el instrumento financiero de la Unión por la innovación, una iniciativa emblemática de la estrategia Europa 2020, dirigida a asegurar la competitividad global de Europa. Está previsto dotar a este programa con un presupuesto de 80.000 millones de euros durante el periodo 2014 a 2020. El nuevo programa de la UE para la investigación y la innovación es parte de la campaña por un nuevo crecimiento y el empleo en Europa.

Las nuevas claves que dimanan de la estrategia Europa 2020 y los fondos MEC apuntan hacia la innovación y la especialización inteligente. El punto de partida del Grupo de Acción Local se inicia desde una reinterpretación de su territorio como un espacio social de innovación (Ecosistema de Innovación), un auténtico laboratorio que atrae financiación no solo de LEADER (FEADER), sino del resto de fondos MEC (FEDER, FSE, FC, FEMP).

Las instituciones comunitarias aspiran a desarrollar los entornos locales como auténticos ecosistemas que propicien la innovación y el emprendimiento, y que a su vez esté conectado con la estrategia regional, nacional y comunitaria, para crear una "estrategia inteligente" que sirva de base a una "economía inteligente" en el ámbito comarcal centrada en la innovación.

En este sentido, las autoridades locales en coordinación con las distintas organizaciones supramunicipales deben impulsar programas que permitan entender el territorio como un Ecosistema de Innovación capaz de atraer recursos económicos de la Unión Europea en los próximos años, más allá de la asignación económica que el Grupo de Acción Local vaya a obtener a través del FEADER o de la aplicación del multifondo, centrando la atención en aquellos ámbitos y prioridades donde se concentrarán los objetivos financieros de la UE. Se trata por tanto de ser capaces de diseñar estrategias para captar el máximo volumen de financiación a través de programas e iniciativas distintas a LEADER y a su fondo matriz (FEADER), para abrirse a otras financiaciones vía FEDER, FSE, IFOP, FEMP...; y acceder a otros programas en el marco del Horizonte 2020, RIS 3, Europa Creativa, COSME, Fondo de Cooperación Transfronteriza.

La creación de un Ecosistema de Innovación casa perfectamente con el diseño de una estructura comarcal capaz de atraer fondos de Horizonte 2020 por parte del Grupo de Acción Local, desarrollando una estrategia comarcal basada en la especialización inteligente (RIS3). Se establecerá la innovación como piedra angular de la estrategia del Grupo de Acción para los próximos años a fin de alcanzar una dimensión transversal en todos los ámbitos de trabajo que han de ser incorporados al nuevo plan estratégico comarcal dentro del concepto de Ecosistema de Innovación, éste en si mismo incluye todas las dimensiones posibles de la innovación. Los ecosistemas de innovación como marco para la especialización inteligente y RIS 3.

Para ello es necesario que el plan estratégico que elabore el Grupo de Acción Local para el período 2014-2020

sea acorde con todas estas estrategias, esté elaborado en estas claves y contemple en su diseño un enfoque en esta dirección, incluyendo una metodología precisa en los procesos de participación ciudadana en los que se sustenta.

En este sentido, los Grupos de Desarrollo Rural (GDR) y Grupos de Acción Local deberían fortalecer los siguientes aspectos:

- Enfoque territorial.
- Partenariados locales abiertos a otros agentes fuera del territorio.
- Enfoque ascendente.
- Desarrollo multisectorial.
- Innovación.
- Cooperación.
- Trabajo en red con la creación de redes de partenariados locales.

El desarrollo de Espacios de Innovación Social ha de responder a las siguientes prioridades:

- Transferencia de conocimiento e innovación en agricultura, sector forestal y áreas rurales¹⁶.
- Competitividad de todos los tipos de agricultura y viabilidad de las explotaciones.
- Organización de la cadena alimentaria y gestión de riesgos en la agricultura.
- Restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y el sector forestal.
- Promover la eficiencia de los recursos, economía baja en carbono y resistente al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal.
- Inclusión social, reducción de la pobreza y desarrollo económico en las zonas rurales.

El modelo basado en la creación de un Ecosistema de Innovación por parte del Grupo de Acción Local incorpora los siguientes objetivos MEC.

1. Investigación, desarrollo Tecnológico, Innovación.
2. Tecnologías de información y comunicación.
3. Competitividad de PYMES, agrícola y pesquera.
4. Economía baja en carbono.
5. Adaptación al cambio climático, prevención y gestión de riesgos.
6. Protección ambiental y eficiencia de los recursos.
7. Infraestructuras y transportes sostenibles.
8. Empleo y movilidad laboral.
9. Inclusión social y lucha contra la pobreza.
10. Educación competente y aprendizaje permanente.
11. Capacidad institucional y efectividad de la administración pública.

El modelo basado en la creación de un Ecosistema de Innovación por parte del Grupo de Acción Local incorpora las siguientes prioridades y áreas temáticas:

1. Prioridad horizontal: transferencia de conocimiento e innovación.

- Fomentar la innovación y base del conocimiento en las zonas rurales.
- Reforzar los lazos entre la agricultura y la silvicultura y la investigación y la innovación.
- Fomentar el aprendizaje permanente y la formación profesional .
- Competitividad y viabilidad económica.
- Facilitar el relevo generacional en el sector agrícola.

2. Organización de canales de comercialización y gestión de riesgos.

- Mejor integración de los productores primarios en la cadena alimentaria a través de sistemas de calidad, promoción de los mercados locales y circuitos de distribución cortos, organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales.
- Apoyar la gestión de riesgos.

3. Restauración y conservación de ecosistemas.

Restaurar y preservar la biodiversidad, incluido en las zonas Natura 2000 y los sistemas agrarios de gran valor natural y los paisajes europeos.

Mejora de la gestión del agua.

Mejora de la gestión del suelo.

4. Uso eficiente de los recursos, economía baja en carbono y resistente al cambio climático.

Mejorar la eficiencia en el uso del agua en la agricultura.

Mejorar la eficiencia en el uso de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos.

Facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía, de subproductos, desechos, residuos y demás materia no alimentaria para impulsar el desarrollo de la bioeconomía.

Reducir las emisiones de óxido nitroso y metano en las actividades agrícolas.

Fomentar la captura de carbono en los sectores agrícola y silvícola.

5. Inclusión social, reducción de la pobreza y desarrollo económico de las zonas rurales.

Facilitar la diversificación, la creación de pequeñas empresas y la creación de empleo.

Promover el desarrollo local en las zonas rurales.

Mejorar la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como el uso y la calidad de ellas en las zonas rurales.

Conclusiones.

El territorio de la Unión Europea, y en especial las zonas rurales, están jugando cada vez más un papel de segundo orden, cuando no irrelevante respecto a las sociedades y economías emergentes y respecto a otras economías en un momento en que se discute la modificación del orden de relaciones comerciales entre bloques con figuras como el Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP).

Esta situación obliga a un replanteamiento global de las estrategias comunitaria, nacional, regional y local. Para ello precisamos modelos de organización social y territorial innovadores basados en el concepto de ecosistemas a través de los cuales se creen las condiciones para el surgimiento de la especialización inteligente, la innovación y el emprendimiento.

El primer paso es concebir el territorio como un laboratorio para la innovación (Ecosistema de Innovación) abierto a un conjunto de sinergias, sentando las bases para una nueva propuesta de diseño e intervención de los grupos que inciden en el desarrollo local.

De esta manera, y desde una estrategia local en conexión con el ámbito comarcal, se debe trabajar para introducir los elementos correctores para la recuperación de la competitividad que nos ponga en la senda de las economías más dinámicas:

- Incrementando los niveles de inversión en I+D e innovación.
- Creando un potente sistema de tecnologías de la información y la comunicación a disposición de todas las personas del territorio.
- Generando programas para el acceso masivo de la población a la innovación.
- Apuesta por la Agenda digital aspirando a alcanzar un acceso a Internet que posibilite la utilización y acceso masivo de los servicios tecnológicos del Ecosistema de Innovación a toda la población.
- Reforzar los eslabones en la cadena de innovación comarcal desde la investigación a la comercialización.

A través de la detección de elementos de especialización inteligente de cada una de las comarcas integrantes en los distintos grupos de desarrollo existentes, podremos profundizar en la captación y fijación en nuestra Comunidad Autónoma de proyectos de innovación social aplicables a través de las distintas fórmulas

jurídicas que la economía social brinda, de forma que facilitemos la convergencia y competitividad de la región facilitando la generación de riqueza, empleo y la aplicación de criterios redistributivos que reduzcan las desigualdades y garanticen la cohesión social.

Bibliografía.

ARNKIL R., et al. (2010), Exploring Quadruple Helix. Outlining user-oriented innovation models. University of Tampere, Work Research Center, Working Paper No. 85 (Final Report on Quadruple Helix Research for the CLIQ project, INTERREG IVC Programme).

ASHEIM B., ISAKSEN A., NAUWELAERS C. and TÖTDLING, F. (2003), Regional innovation policy for small-medium enterprises, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Lyme, US. Cooke P., Asheim B., et al. (2006), Constructing Regional Advantage: principles, perspectives, policies. Report to the European Commission.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. (1997), "Local y global. La gestión de las ciudades en el era de la información". Santillana/Taurus, Madrid.

CARRILLO BENITO, Emilio. "Eficacia de la Administración y descentralización territorial". Instituto Andaluz de Administración Pública. Programa Medelco, Sevilla, 1997.

"Gestión pública y desarrollo local". Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 1999.

EUROPEAN COMMISSION (2001): FOREN Guide - Foresight for Regional Development Network - A Practical Guide to Regional Foresight. IPTS Seville

HENNING M., MOODYSSON J. and NILSSON M. (2010), Innovation and Regional Transformation: from clusters to new combinations, Region Skane.

LORENZ P. and LUNDVALL B.A. (2006), How Europe's Economies Learn. Coordinating Competing Models: Different modes of innovation.

McCANN, Phillip, ORTEGA-ARGILÉS, Raquel (2001), "Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy", Groningen University.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (coord.) (2001), Experiencias prácticas de desarrollo local: 19 estudios de casos de dinamización socioeconómica en ámbitos locales. Barcelona: Bayer Hnos.

OCDE (2011), Regions and Innovation Policy. OECD Publishing, Paris.

UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS (2007), Anales VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas: Desarrollo urbano y territorial: construir ciudad y ciudadanía con equidad. Granada: UIM.

VV.AA. Innovative Regions in Europe Network (2006), RIS Methodological Guide, Stage 1.

VACHON, Bernard (2001), El desarrollo local: teoría y práctica: reintroducir lo humano en la lógica de desarrollo. Gijón: Trea, D.L.



*Toni Pons.
Red de economía social y
solidaria de Andalucía.*

Economía solidaria y desarrollo económico local.

En la actual crisis sistémica en que vivimos, desde lo ecológico a lo social, sin olvidar la de los propios valores y la ética que la sostiene, no queda otro remedio que concluir que el viejo sistema capitalista ha agotado cualquier fuente de satisfacción de las mayorías de la sociedad, limitando sus beneficios a unas crecientes minorías acaparadoras de las riquezas que se producen; un pequeño ejemplo un tanto desgarrador dibuja una realidad creciente de que 300 personas detentan tanta riqueza como el 45% de la población. Los paradigmas de crecimiento ilimitado, la riqueza como factor de distribución, la consideración de la naturaleza como recurso perenne, están marcando la urgente necesidad de construir y constituir un nuevo modelo económico diferente.

Para la economía solidaria el desarrollo local es, sin lugar a dudas, una forma de crear y constituir alguna de las claves básicas de este urgente y necesario modelo alternativo.

Pero ningún modelo es inocuo. No podemos ni actuar ni reflexionar sobre nuevos modelos económicos, sin garantizar la ruptura ideológica y ética con el modelo actualmente operante.

Para la economía solidaria en general y para Reas en particular, los principios de actuación son fundamentales en las orientaciones y comportamientos de las nuevas actuaciones económicas que ya vislumbran, aunque sea de forma emergente, el nuevo modelo a construir y que sin lugar a dudas ya se está construyendo. Desde la producción ecológica, a las cooperativas de consumidores, pasando por la banca ética, el comercio justo, las empresas de inserción, los seguros éticos, las monedas locales, la combinación entre productores y consumidores a través de los mercados sociales, las energías renovables... dan pie a una esperanza de un nuevo modelo económico en construcción.

Creo un tanto necesario comentar dichos principios que dan cuerpo a la Carta de la Economía Solidaria, a la vez que a continuación de dichos principios, intento reflejar el necesario empoderamiento de los mismos con algunos criterios que entiendo como básicos en el denominado desarrollo local.

Principios de la economía solidaria como referentes de las actuaciones en el desarrollo local.

Principio de Equidad, entendiéndolo como un principio ético de justicia, de reconocimiento de todas las personas como sujetos de igual dignidad.

Principio de trabajo. Consideramos que el trabajo es un elemento clave de las personas y de las comunidades y de las relaciones económicas entre la ciudadanía y los pueblos.

Principio de sostenibilidad ambiental. Consideramos que toda nuestra actividad productiva y económica está relacionada con la naturaleza. Integrar la sostenibilidad ambiental en todas nuestras acciones, evaluando permanentemente la huella ecológica en las mismas.

Principio de cooperación. Favorecer la cooperación en lugar de la competencia dentro y fuera de nuestras organizaciones, buscando la colaboración, creando redes de apoyos mutuos.

Principio sin fines lucrativos. El principio básico que perseguimos tiene como finalidad el desarrollo integral, colectivo e individual de las personas y como medio, la gestión eficiente de proyectos, cuyos beneficios se reinviertan y distribuyan en la sociedad donde se actúa.

Principio de compromiso con el entorno. Nuestro compromiso con el entorno se concreta en la participación en el desarrollo local sostenible y comunitario del territorio. Lo que significa la implicación en Redes y la cooperación con otras organizaciones del tejido social y económico cercano.

Como colofón a estos principios, quisiera introducir unas breves palabras de un estudio de técnicos de la ONU, que afianza algunos de estos principios en las actuaciones de la Economía Solidaria dentro del desarrollo local. “La economía social y solidaria proporciona una visión del desarrollo local que regenera y desarrolla de manera práctica áreas locales mediante generación de empleos, la movilización de recursos, la gestión de riesgos para la Comunidad y la retención y reinversión de los excedentes”.

En opinión de la Economía Solidaria un bastión fundamental para el logro de los principios se encuentra en la autogestión de los proyectos. Es más, de ellos y de nuestras propias vidas, *“vivir no debería admitir suplencias”*. La autogestión marca una línea divisoria radical entre el viejo modelo y el nuevo a construir, ya que en ella se encuentra un elemento básico de la participación como elemento necesario para lograr y garantizar nuestros proyectos. Ello va más allá de figuras jurídicas concretas, tiene que ser una metodología que haga posible activar las posiciones pasivas que mayoritariamente genera esta sociedad hacia actitudes activas que haga de las personas sujetos activos en su transformación personal y en su entorno social.

No existe transformación sin conciencia de la necesidad de actuar. Todo proyecto de desarrollo local tiene que preguntarse y analizar la necesidad de su proyecto en la comunidad que se ubica, el análisis de esta realidad y sus necesidades. Pero de igual importancia es analizar los diversos actores que pueden y deben intervenir en el proyecto.

No podemos olvidar en el análisis las situaciones concretas que en muchas ocasiones viven las mujeres por el papel social que la sociedad les ha determinado produciendo, con frecuencia, ciertas limitaciones. Debemos considerar estos aspectos, apoyar su participación, adecuar en la medida de lo posible el proyecto a estas situaciones.

Una alternativa radical al actual modelo, desde la Economía social y Solidaria tiene que contemplar un cambio sustancial en el concepto o conceptos de la vida. Desarrollar pensamiento y prácticas que reflejen un cambio al modelo hegemónico productivista-consumista para poner en el orden del día “la vida”, el denominado *“Buen Vivir”*.

La educación integral alejada de los modelos basados en la memorización o la exclusividad tecnológica, la crianza y cuidado de las niñas y los niños, las tareas de los hogares, sus posibilidades de creación de servicios colectivo, desde cocinas a comedores, la creación de iniciativas gestionadas por las personas mayores que constituyan colectivamente y de manera solidaria formas de vivir colectivas, creando entre sí mismos los necesarios apoyos mutuos, así como su participación en la vida social, cultural, en la comunidad que han vivido a lo largo de su vida laboral, hoy más que nunca dichas personas son y pueden ser portadores y colaboradores en la constitución de una nueva sociedad.

Con seguridad, cada uno de estos espacios nombrados son factibles de ampliar. Pero sin lugar a dudas, marcan líneas de trabajo que garantizan que la Economía sea un auténtico servicio a las personas, principio básico de la economía solidaria y a la vez de autogestión de nuestras vidas.

El desarrollo local no puede ser una serie de acciones, de proyectos de convivencias aisladas. Debe tener claro su

funcionamiento local como un todo en el que los actores y actoras deben vincularse en Redes, en la búsqueda de apoyos mutuos. Pero también hay que ser conscientes de que no podemos constituir exclusivamente acciones y redes aisladas. Hay que plantear lo local en consonancia con lo global, colaborando con otros pueblos y territorios, dando valor a la solidaridad por encima de la competitividad.

El carácter de Red debe superar lo local y enredarse en espacios de mayor dimensión buscando constantemente sinergias que hagan posible los aprendizajes mutuos, las colaboraciones asentadas en principios de respeto mutuo, de crecimiento colectivo, de vivencias solidarias.

Es necesario destacar, dentro de este contexto, que la Economía Solidaria y su objetivo de desarrollo local así como el de la constitución de redes, no puede ser un elemento o elementos puramente organizativos y de apoyos mutuos. La economía solidaria debe ser un activador político y cultural de la nueva economía que representa y con ello, de las relaciones sociales, políticas y culturales que deben acompañar a los cambios que se propagan.

En este sentido asumen importancia vital los engranajes en Red, desde lo local a lo global, de experiencias socio-culturales artísticas y culturales que sean capaces de generar tejido social desde los diversos ámbitos territoriales.

La economía solidaria es un reto y unas prácticas de transformación social. Dicha afirmación se hace inviable si no va acompañada de la presión política a las administraciones, la concienciación a la sociedad, la participación en los foros de pensamiento, la participación ciudadana... Los modelos de desarrollo local deben ser centros de educación política, de visibilizar y comentar las contradicciones del sistema capitalista. Pero a la vez deben ser educadoras de su capacidad de generar y construir una nueva sociedad, partiendo de sus prácticas de transformación económica.

Nota del Autor: Este artículo es deudor, en alguna de sus partes, del libro de Enrique del Río, actualmente en impresión, titulado ¿Es posible la Autogestión?



*Juan Moreno Rodríguez.
Presidente de la Unión de
Consumidores de Andalucía-
UCA/UCE
Entidad colaboradora
del Fondo Andaluz
de Municipios para la
Solidaridad Internacional-
FAMSI.*

El consumo responsable y el desarrollo económico local.

Aportes al desarrollo económico local desde los agentes del territorio andaluz.

Desde la Unión de Consumidores de Andalucía-UCA/UCE venimos apostando por un consumo consciente, inteligente, solidario y sostenible, haciendo esto desde la consciencia de poder contribuir con ello al desarrollo económico local. Nuestro trabajo se mueve en la intención de incidir en la motivación personal y colectiva como motor de conductas y actitudes responsables y solidarias en las relaciones de consumo. Para ello venimos apostando por el desarrollo de una visión crítica de la realidad en general y, especialmente de la publicidad y el condicionamiento que provoca en las pautas de consumo, ayudando a localizar los elementos distorsionantes o generadores de comportamientos insanos, inconvenientes o insolidarios en los hábitos de consumo, sin obviar los componentes de corresponsabilidad o complicidad desaprensiva que pueden asociarse en los actos de consumo. Las citadas cuestiones, y así lo tenemos claro en nuestro trabajo diario, resultan a la postre especialmente relevantes en lo relacionado con la dignidad de las personas involucradas en todos los procesos productivos y en la preservación medioambiental. Otro de los ejes temáticos de nuestro trabajo es la definición e identificación de los agentes más comunes en las relaciones de consumo, lo que comúnmente se conoce como cadena de consumo, formada por productores, distribuidores, comercializadores y consumidores finales.

Porque para UCA-UCE el acto de consumir se computa, nos guste o no, como un factor clave en nuestra sociedad, a niveles económicos, sociales y hasta culturales. A veces las personas se sienten en la necesidad de consumir por el mero hecho de ser aceptadas en la sociedad, satisfaciendo en muchos casos necesidades falsas que la misma sociedad ligadas a las empresas les impone. Se dice que no es más rico el que más tiene, sino el que menos necesita. Y es que nos estamos convirtiendo en sociedades caprichosas en las que cuanto más tenemos, más queremos. Frente a la ausencia de recursos básicos de una parte importante de la sociedad, la otra parte “más opulenta” acaba siendo esclava del consumismo sin darse cuenta, sin pensar realmente si necesita o no lo que compra. Así el modelo actual de consumo nos incita desde pequeños a ser compradores insaciables, por lo que los agentes de socialización como la familia, la escuela, las organizaciones de consumidores o las entidades de cooperación al desarrollo y de lucha por la solidaridad adquieren vital importancia para adoptar competencias frente a ese incorrecto modelo de consumo. Porque la ignorancia fomenta el consumo irracional y excesivo y retrasa el crecimiento en valores de la sociedad, por lo que el consumo merece ser objeto de la educación y de las políticas de desarrollo local.

Por todo lo expuesto, la revisión crítica de las relaciones de consumo como elemento de desarrollo debe involucrar a toda la ciudadanía en general, en su condición de personas consumidoras y usuarias, al objeto de prevenir y atajar el desarrollo de situaciones de exclusión social, atender a las necesidades básicas de carácter alimentario o de suministros básicos de personas, familias y colectivos susceptibles de especial protección e impulsar la conciencia social y prácticas de consumo responsable mediante la información, explicación y sensibilización sobre el modelo actual de producción-distribución-consumo

y sus consecuencias. Por ello hablar de desarrollo local es necesariamente apostar por la promoción de un consumo responsable, solidario, sostenible y de calidad a través de espacios de producción y distribución de bienes y servicios que respondan a las necesidades de las comunidades y de las personas, y no a los intereses exclusivos del mercado.

La revisión crítica del modelo actual de relaciones de mercado debe articularse bajo principios como el cuestionamiento de los modelos de producción, de comercialización y de consumo actuales, la superación de cualquier sesgo de género, el fomento de la participación activa de la ciudadanía, la construcción de ejes estratégicos con el sistema educativo y su comunidad, la transversalización del consumo como estrategia educativa, el establecimiento de todas las conexiones posibles con otras organizaciones sociales y económicas, así como el fomento del consumo de proximidad o de ámbito local. Se trata de que la población, una vez que se consciente del contexto que le rodea, se comprometa en alcanzar cierta conciencia ciudadana pero también conciencia consumidora. Una vez que interiorice de una manera crítica y transformadora los principios que rigen el actual sistema, adquirirá, naturalmente, la conciencia de una capacidad que le acompaña: la de cambiar las cosas con su comportamiento y aptitud, no sólo en cuestiones estructurales, sino también en los pequeños gestos y es que, y así lo entendemos desde UCA-UCE, la ciudadanía juega un papel fundamental en el modelo productivo y de crecimiento económico y es de crucial importancia que sea consciente de que, con su actitud, puede cambiarlo.

En línea con la concienciación ciudadana en materia de sostenibilidad y dignidad de la producción que defendemos desde UCA-UCA, resulta fundamental que se pongan en valor una serie de conceptos inherentes a las mercancías y los servicios y que, en la mayoría de los casos, quedan intencionadamente ocultos, tales como las repercusiones que en el entorno tienen la producción, distribución y consumo de bienes y servicios: el precio que se paga a los productores, las condiciones laborales o medioambientales son, sin duda, elementos a tener muy en cuenta en las decisiones de la persona consumidora o usuaria.

Frente a las situaciones de explotación e injusticia anteriormente descritas, las personas consumidoras pueden poner en valor por ejemplo opciones como la del comercio justo, esa otra forma alternativa de comercio promovida por muchas organizaciones que impulsan una relación comercial voluntaria y justa entre productores y consumidores, con el doble objetivo de mejorar el acceso al mercado de los productores más desfavorecidos de cambiar las injustas reglas del comercio internacional. El comercio justo defiende una relación directa entre el productor y el consumidor para así evitar a los comerciantes y empresarios que se aprovechen alterando el precio original del producto. Un gesto como apostar por el comercio justo representa en muchos casos la defensa de principios tales como: garantizar un salario justo para las personas trabajadoras, mejorar las condiciones de seguridad e higiene del lugar de trabajo, fomentar la equidad de género y la libertad de asociación, proteger los derechos de los menores eliminando la explotación infantil, salvaguardar las minorías étnicas, evitar los intermediarios y especuladores, preservar el medio ambiente, ejercer prácticas comerciales justas.

Otra de las opciones de las personas consumidoras en su apuesta por nuevos modelos de desarrollo es la del consumo local o de proximidad. En sociedades como la nuestra, la apertura descontrolada de grandes superficies comerciales ha tenido un impacto muy negativo sobre el pequeño y mediano comercio que conformaba el centro de muchas ciudades y pueblos. Por ello es necesario que nos concienciamos también de lo que este fenómeno puede representar y propiciemos un consumo que beneficie a los pequeños comercios y al desarrollo de nuestra propia economía local y regional, evitando que los grandes mercados nos quiten lo que nos pertenece y lo que en nuestro caso es nuestro modelo de comercio mediterráneo y andaluz. Así por ejemplo, muchas serían las ventajas de comprar en establecimientos del denominado mercado local o de cercanía: los productos locales o cultivados en la zona requieren menos transporte de mercancía y por tanto menos emisiones de CO₂. Estos comercios consumen mucha menos energía que los centros comerciales, colaborando así con el medio ambiente. El pequeño comercio es calidad y estabilidad del empleo de sus trabajadores. Compramos lo que necesitamos y no añadimos productos innecesarios que la presión comercial nos invita a “añadir al carro”. Ayudamos a la propia economía local y a las personas que se ganan la vida en esta actividad.

En definitiva, muchos son las conquistas que las personas consumidoras y usuarias pueden alcanzar por el

desarrollo a través de sus pequeños pero comprometidos gestos. Se trata de ser conscientes de que el consumismo de sociedades como la nuestra está acentuando las desigualdades socioeconómicas, creando una nueva clase entre los que pueden comprar y los que no. Hemos llegado a tal momento en el que se está marginando tanto a los países empobrecidos, como a la gente más pobre de los países desarrollados. Porque también hemos de ser consciente de que en más de un caso, las políticas de globalización o deslocalización provocan pobreza, hambre, movimientos migratorios, refugiados, desempleo, aumento de la economía sumergida, deterioro medioambiental... En conclusión, muchos son los aportes que al desarrollo económico local se pueden hacer desde los agentes del territorio andaluz y desde organizaciones como la Unión de Consumidores de Andalucía-UCA/UCE porque el consumo responsable y el desarrollo económico local están más estrechamente unidos de lo que pensamos.



*José María Algora.
Presidente de CEPES-
Andalucía.*

La economía social.

En mi condición de representante de la Confederación de Entidades Para la Economía Social de Andalucía, (CEPES-A), me gustaría que la reflexión que aquí hacemos sobre la Economía Social se apoye en tres vertientes: su propia definición, su carácter internacionalista por un lado, y su carácter localista por otro.

En primer lugar, debo dejar constancia de nuestra firme voluntad, de poner a debate el concepto de formas u organizaciones de actividad económicas que debemos considerar de la Economía Social, sin querer ser pretenciosos, ni renunciando a los principios de solidaridad, cooperación, igualdad y equidad, superando la economía asistencial, aún sin excluirla, ni ceñirnos en exclusiva al modelo cooperativo sin despreciarlo en absoluto, ya que lo podríamos señalar como la troncalidad del origen de la Economía Social.

Para ello, creemos que, es necesario situar el debate en el contexto del siglo XXI en el que la globalización del modelo económico facilita una legislación muy permisiva con la circulación de capitales, aunque, no tanto con la libre circulación, ni movilidad de las personas, en el que la aplicación de nuevas tecnologías a nuestras vidas, se entiende más como el establecimiento de ciudades inteligentes, que como bienestar social, en el que lo público está en descrédito frente a lo privado, en el que prima un sistema financiero internacional basado en la deuda pública casi obligatoriamente financiada por capital privado, que a su vez, es financiado en origen por los bancos centrales, es decir, fondos públicos, por un lado, y los movimientos de cotizaciones empresariales especulativos, por el otro, en el que se está produciendo una clara política de ampliación de los mercados de consumo creando una clara traslación de los mismos a los países emergentes, ya que el consumo decrece en Europa, este hecho sumado a la falta de legislaciones proteccionista con los derechos laborales y respetuosas con la OIT en los mismos, provocan una brecha social y de competitividad intercontinental casi insalvable. Esto nos lleva a tener la percepción de una escasa importancia de las personas, sus habilidades, sus aportaciones y sus derechos que sentimos cada vez más desprotegidos en el modelo económico global al que estamos siendo avocados.

Pensamos que otro modelo es posible, y como tal proponemos al de la economía social, siempre desde la participación, aportación y el consenso, nunca desde la ruptura con el modelo existente, para ello, creemos que nuestra primera obligación es adecuar al siglo XXI el propio concepto de economía social para

poder generar una alternativa sólida y diferente, desde, por y para las personas.

Esto nos lleva a pensar que debemos empezar por proponer una redefinición del concepto de Economía Social, para ello, empezaremos por proponer varias características que deben cumplir aquellas formas u organizaciones empresariales para que sean consideradas de economía social, siempre desde una perspectiva de mínimos y sin menoscabo de otras, ya que no debemos olvidar que nuestro objetivo, no es otro que el debate. Siendo estas características las siguientes:

- **Productiva:** Es decir, tiene que responder a la generación de valor añadido, los recursos deben sufrir una transformación que añada valor al producto final obtenido. Este debe ir acompañado de un componente de territorialidad, esto debe significar que dicho valor añadido debe recaer en el territorio origen de los recursos, con lo cual, estamos generando arraigo al territorio no sólo de la actividad económica, sino de todos los factores intervinientes en la misma, entre ellos el humano.
- **Sostenible:** La actividad económica considerada de economía social debe ser respetuosa con el medio ambiente y su mantenimiento, sin alteraciones irrecuperables de la naturaleza y sus recursos. Esto ayudará, inestimablemente, al mantenimiento de la actividad económica en el tiempo.
- **Solidaria:** Tiene que tener en cuenta a todos los factores y agentes, tantos directos, como indirectos intervinientes en la actividad económica, tanto en lo participativo, como en lo retributivo. Esto debe ir acompañado de un fuerte componente de equidad para evitar discriminación alguna, de o entre, los factores intervinientes.
- **Participada:** Es fundamental que todos los factores intervinientes en la organización empresarial participen de sus órganos de decisión, es decir, tanto el capital, como el trabajo deben de participar en el proceso de decisión de la empresa y del beneficio empresarial. El trabajo debe participar del beneficio empresarial en proporción directa de su aportación a la actividad económica generada por la empresa.

De forma transversal, debemos hacer algunas consideraciones, entre ellas, la necesidad de su vinculación al conocimiento y a la incorporación permanente de las nuevas tecnologías a la empresa en todos sus ámbitos, para el óptimo desarrollo de los procesos productivos que nos facilite el cumplimiento de las características anteriormente señaladas, y por supuesto, la competitividad de la empresa en el mercado, ya que sin esta cualidad es difícil mantener su existencia con éxito. Otra sería la fluida relación que debe mantener la organización empresarial con los agentes sociales e instituciones de su entorno próximo y refiriéndonos con lo de próximo no sólo al parámetro territorial, sino al propio de su actividad económica, es decir, la empresa debe convivir colaborativamente con su entorno en el ejercicio de su actividad.

La otra consideración que se nos antoja necesaria, es considerar a las personas cuyo proyecto de vida coincide con su actividad económica cotidiana, como parte de la economía social, esto nos lleva a ampliar el debate hacia determinadas pequeñas empresas y autónomos.

Podemos, entonces, aventurarnos a decir que las organizaciones empresariales productivas y participadas que entre sus valores cuentan con el respeto medioambiental, la solidaridad y la equidad son de la Economía Social, claro que, esto no significa que estas no puedan ser unipersonales haciendo una clara referencia al trabajo autónomo, tampoco debemos excluir a la economía asistencial, ni a la economía alternativa ya que éstas, si bien, no generan beneficios en el concepto clásico, lo hacen en forma de bienestar para las personas.

Si bien hemos creado un concepto amplio de Economía Social debemos enfrentarnos a un problema importante, como dijimos al principio, el contexto del siglo XXI es un mundo globalizado, y no podemos ofrecer un debate sobre el modelo y ofrecer una alternativa coherente si no contamos con un concepto globalmente aceptado de Economía Social y una legislación acerca de la misma, mínimamente y comúnmente aceptada por los países, con lo cual debemos afrontar este aspecto.

Históricamente y a lo largo de los más de 20 años de existencia de la Confederación de representación de Economía Social se han llevado a cabo programas de actuación en cooperación y solidaridad internacional. Una zona preferente de actuación ha sido Centroamérica, pues bien, tanto en ésta como en otras hemos encontrado, conceptualmente hablando, diferencias de criterios diametralmente opuestas sobre el concepto de Economía Social, así el concepto de cooperativa nada tiene que ver con el definido en nuestro Ordenamiento Jurídico en Centroamérica y Latinoamérica en general, también podríamos hacer referencia a la clara y casi única identificación de Economía Social con economía asistencial, esto lo podemos evidenciar claramente en los países del norte de África.

Esto nos hace pensar, que desde la vertiente internacionalista de la Economía Social ha de ser prioritario abordar la implantación de un marco legislativo unificador de los criterios conceptuales de Economía Social que sea aceptado por los diferentes países. Así, se facilitaría la posibilidad de plantear una alternativa de modelo económico globalmente viable, en especial, en lo referente al derecho internacional que evitaría una barrera importante para poder llevar a cabo una actuación homogénea.

En esta misma vertiente, podemos reseñar como actuación obligada del modelo de Economía Social que hemos definido es: exportar las formas de organizaciones empresariales, que hemos descrito con anterioridad, a todos los territorios, en especial, a los más necesitados de desarrollo económico para crear valor añadido adscrito al territorio, participado por su población de forma solidaria y equitativa y respetuosamente con el medio ambiente.

En cuanto a la vertiente localista, es la esencia del modelo económico de la Economía Social, ya que es sinónimo de desarrollo local sostenible, solidario y equitativo, como ya hemos referenciado en el presente artículo y para no ser reiterativos sólo añadir, que las experiencias ya de sobra contrastadas, al menos, en la Comunidad Autónoma Andaluza en la que represento a la Economía Social, han dado lugar a un arraigo al territorio excepcional, un empleo de calidad y estable, como así lo demuestran los niveles salariales y la menor pérdida de empleos en este último septenio de gran crisis económica y financiera que estamos sufriendo, respeto a otras fórmulas empresariales, así como la casi no existente brecha salarial de género, al igual que la equidad de género en la participación en los órganos sociales de decisión, así como en la actividad ordinaria.

En definitiva, proponemos un modelo productivo en el que su tejido empresarial se sustente en organizaciones productivas, solidarias, sostenibles y participadas, generadoras de desarrollo económico vertebrador de los territorios y potenciador de las personas.



*Rafael Minayo.
Presidente de la
Confederación de
Asociaciones Vecinales de
Andalucía, CAVA.*

La sociedad civil en el proceso de construcción del desarrollo local.

La participación en la vida política, es el mayor y mejor ejercicio de democracia que podemos realizar, ello no es sinónimo de depositar un voto cada cuatro años, vendiendo al mejor postor los intereses directos de la vecindad, sino de poder formar parte de un engranaje que practique con soltura una evaluación continua, que muestre su opinión razonada y la satisfacción o no frente a una serie de medidas adoptadas, a veces con consenso plenario, pero con total desacuerdo vecinal. Para las Asociaciones vecinales participar es algo tan simple, y a la vez tan complicado, como usar el derecho a ejercer nuestros derechos. Además, a través de la participación en la vida política, se hará llegar las preferencias de los/as ciudadanos/as de manera más eficaz a los/as gobernantes, haciéndoles menos complicada la toma de decisiones. Por eso, las AAVV entendemos la participación no solo como formar parte, sino también como tomar parte; participar no es sólo un derecho sino una obligación, que implica un compromiso. Participamos cuando votamos en los procesos electorales; pero también cuando junto a otros/as vecinos y vecinas nos organizamos para abrir un comedor, un centro cultural o un campo de fútbol en el barrio como respuesta a una necesidad de la comunidad.

Ciudadanía es un concepto que habla de la exigencia de los/as habitantes de una comunidad por ser tratados/as con el máximo respeto y consideración conforme a las leyes. Este es un derecho con el que deberían contar todos los seres humanos, sin distinción o exclusiones arbitrarias, pero la realidad es muy diferente. Un/a ciudadano/a se debe caracterizar por un sentido de “pertenencia a una comunidad política, el disfrute efectivo de unos derechos que incluyen, muy especialmente, la posibilidad de participación en las tareas de gobierno de la propia comunidad política. Entendemos, por tanto, que el concepto de ciudadanía lleva implícito un elemento que implica acción, por ende participación, ya que se ejercen los derechos y se aceptan las obligaciones de forma activa.

El movimiento vecinal encontró allá por los años 60 un nuevo concepto unificador: el derecho al barrio y la ciudad, entendidos como lugar de convivencia y tolerancia, de diversidad e igualdad, lugar de la ciudadanía, con capacidad de integrar a sus habitantes. Por otra parte, en la CAVA tenemos claro que nuestra comunidad autónoma cuenta ya con experiencias de participación en numerosos ámbitos y sectores, y que éstas están generando un acervo participativo que no se puede dejar perder. Por ello, no cabe duda que el futuro debe escribirse con nuevas formas de participación y fomento del tejido asociativo. Esta comunidad que ha sido pionera en tantas y tantas cuestiones debe apostar por ello y serlo una vez más, desde los gobiernos municipales se deben poner en marcha medidas que apuesten claramente por el reforzamiento del tejido asociativo local, con actuaciones decididas y que tengan como principal objetivo destacar la importancia que éste tiene en el contexto social del municipio, protegiendo su autonomía, singularidad y supervivencia. La crisis, en estos momentos difíciles para gran parte de la población, con los recortes en educación o sanidad, los desahucios, la corrupción, la prima de riesgo, el aumento del paro, la última víctima de la violencia machista, la pérdida de derechos laborales... Nos está dando motivos más que sobrados para unirnos y encontrar soluciones solidarias, y recuperar la escala humana de nuestros barrios y ciudades.

Entendiendo que el tejido social se construye a partir de procesos conscientes de organización democrática y de participación, en los que la población provoca espacios de reflexión (considerar detenidamente algo), sensibilización (influencia sobre una persona para que recapacite y perciba la importancia de algo), concienciación (hacer que alguien sea consciente de algo, que lo conozca y lo sepa de su alcance), organización (asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines) y compromiso (contraer obligaciones) con el desarrollo integral de su barrio o municipio, y hace posible la mejora de las condiciones de vida para sus habitantes; tenemos claro que el desarrollo de la comunidad debe ser ante todo desarrollo humano, es decir que la persona debe ser la medida de todas las cosas. Los gobiernos que no ofrecen espacios de participación con capacidad de decisión a la comunidad en la formulación y gestión de su desarrollo, corren el riesgo de diseñar y ejecutar políticas verticalistas, asistencialistas y paternalistas.

Las políticas y planes de igualdad son algo que está “muy de moda” en los programas electorales de los diferentes grupos políticos. Sin embargo, desde los movimientos sociales esperamos y demandamos que estén formulados y que se apliquen adecuadamente, es decir, que busquen la mejora real de la situación de las mujeres en cualquier ámbito (económico, social, político...) y contribuyan a la eliminación de la desigualdad entre hombres y mujeres. Para ello, demandamos que los gobiernos locales elaboren un Programa Integral de Atención a las víctimas de violencia machista; fomenten las acciones educativas preventivas en los centros educativos; creen Consejos Locales de la Mujer; apoyen y faciliten la incorporación de la mujer en el mundo laboral, en las mismas condiciones que el hombre.

Todo ello, debe enfocarse desde la perspectiva de la integración y la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad.

Demandamos un modelo de ciudad unitaria, no una ciudad dividida en dos: la parte rica y la pobre. Para ello es importante que los gobiernos locales elaboren planes integrales de actuación en aquellos barrios con necesidades de transformación social, a través de la participación de las organizaciones más representativas de los barrios.

Asimismo, proponemos la creación de un foro permanente que analice y realice un seguimiento sobre las actuaciones y que debata tanto las situaciones como las propuestas de actuación.

Con respecto a las personas inmigrantes, los Ayuntamientos deben actuar en materia de integración para que la convivencia mutua sea la mejor posible, evitando casos de racismo o xenofobia, que las épocas actuales de crisis sistemática de la ciudadanía se han vuelto a producir.

En lo que se refiere a la consecución de un modelo de ciudad sostenible, proponemos la elaboración de un documento con el más amplio consenso posible, donde se recojan todos aquellos aspectos que son recomendables para un desarrollo sostenible y una mejor gestión ambiental de la ciudad. De esta forma, es importante la mejora de los transportes públicos, así como el fomento de un pacto por la movilidad, en el que participen las entidades más importantes de la ciudad, y con ello pueda dar a lugar a una efectiva zona comercial en los centros de las localidades, así como desarrollar políticas de ayudas a los denominados comercio de barrio o de cercanía, para fomentar la compra y la empleabilidad de esta zonas.

Entendemos que son las pequeñas y medianas empresas, así como las personas autónomas las que pueden impulsar de forma efectiva la salida de la crisis, con la contratación de personas, por ello desde las entidades locales se debe generar una serie de actuaciones que fomenten y posibiliten, estas circunstancias, llevando a cabo políticas adecuadas en temas de impuestos y demás recursos que posibiliten el desarrollo de las PYMES en nuestras ciudades.

En relación con los temas bancarios, es requisito imprescindible el asesoramiento de la ciudadanía, para que puedan tener un conocimiento más claro y efectivo de esas cuestiones bancarias difícil de comprender. Aspectos prioritarios en los planes de vivienda, acceso a la misma con apoyo de los bancos y de las administraciones públicas, garantizar el acceso a un alojamiento digno y adecuado para todos, garantizando todos los servicios

esenciales, intentando negociar la parada de los desahucios y estableciendo requisitos y filtros para atender las necesidades más urgentes ante estas situaciones.

Las relaciones vecinales y comunitarias, constituyen una red de protección que frecuentemente evita la caída de muchas personas en la pobreza y la exclusión. En estos momentos de dificultad comprobamos que quienes menos tienen son quienes más disposición tienen a dar o compartir lo poco que poseen.



*José María Moreno.
Integrante del grupo de
trabajo sobre cooperación
descentralizada de la
CAONGD. Entreculturas.*

Cooperación no gubernamental y desarrollo económico local.

Gobiernos locales, retos globales. Recuperando el valor de la cooperación descentralizada en España.

Somos ciudadanos y ciudadanas del mundo, pero lo somos desde nuestro territorio, desde nuestros contextos particulares y realidades inmediatas. Conciliar el espacio de lo local y la conciencia de que estamos vinculados a desafíos, problemas e interconexiones globales, constituye uno de los mayores retos de nuestra política de cooperación y de las políticas sociales de nuestras administraciones locales. Desde la idea de que el ámbito de lo local es nuestra mayor y más directa escuela de democracia pero, sobre todo, desde la conciencia de que debemos promover sociedades más solidarias, justas e inclusivas, queremos llamar la atención sobre la relevancia de seguir construyendo y consolidando políticas públicas de cooperación en el ámbito municipal y autonómico.

Esta política no parte de cero, sino que se ha construido a través de un proceso conjunto de reivindicaciones ciudadanas, competencias administrativas, marcos legales y medidas políticas que deben salir reforzadas en tiempos de crisis, cuando nos hacemos más conscientes de las realidades de pobreza y exclusión con las que convivimos.

Se cumplen ya más de veinte años de las manifestaciones del 0,7% que consiguieron movilizar a nuestra ciudadanía en multitud de lugares, no por una demanda particular, sino por el convencimiento de que necesitábamos construir un mundo menos desigual y que todos y todas teníamos responsabilidad en ello. No creemos que esto haya cambiado y aunque ahora se alcen muchas voces argumentando que con la crisis no podemos destinar dinero a la cooperación, fue precisamente en una situación económica muy difícil cuando la ciudadanía española entendió que la solidaridad debía ser uno de los valores que guiese la conducta y las acciones de sus gobernantes.

No obstante, si analizamos el incumplimiento de muchos de los pactos regionales y municipales contra la pobreza, el cuestionamiento público de las políticas de cooperación, el desmantelamiento de oficinas y equipos destinados a esta materia, la cancelación de convocatorias públicas y la reducción drástica de los presupuestos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), no parece que la solidaridad siga siendo un valor crucial para ayuntamientos y autonomías.

De hecho, en términos de inversión, nos encontramos en mínimos históricos dentro de la cooperación descentralizada. Mientras que en 2008 la AOD de las comunidades autónomas suponía el 12,8% de la AOD total española, en 2013 se colocaba prácticamente en la mitad, con el 6,8%. Igualmente, la media presupuestaria de estas comunidades pasó en estos cinco años de una inversión del 0,27% al ínfimo y preocupante 0,08% de 2013. A día de hoy, si atendemos a los presupuestos que se aprobaron en 2015, nos parece casi inalcanzable la cifra tan reivindicada del 0,7%, cuando tan sólo una comunidad -País Vasco- está por encima de un pobre 0,3% y otras 12 comunidades invierten menos del 0,1%.

Debemos acabar con esta tendencia y poner en valor la cooperación descentralizada como una de las señas de identidad de nuestra cooperación y como un proceso de construcción de ciudadanía desde lo territorial. El acercamiento a la realidad de países del Sur, el intercambio de experiencias locales y metodologías de participación, las prácticas de colaboración con gobiernos locales y políticas municipales, los años de trabajo en zonas y lugares específicos, el foco en los servicios sociales básicos y en la educación, así como la apuesta por fortalecer el tejido social de nuestros territorios a través del trabajo de las ONGD, son algunas de las características que han marcado la cooperación descentralizada y, sin duda, constituyen un proceso de aprendizaje y un camino recorrido que no debemos desaprovechar.

Desde la cercanía y el compromiso de nuestras administraciones locales hay que seguir trabajando por la mejora de las condiciones de vida de la gente, pero hoy tenemos un nuevo reto que nos requiere conectar esas realidades locales con demandas y propuestas más globales. Mejorar nuestra vida, es también mejorar nuestra conciencia del mundo y ser capaces de convertirnos en agentes de transformación que reclamen medidas concretas para nuestro entorno, pero también para el modelo de desarrollo que queremos para nuestro planeta.

La idea de cooperación asociada a la “ayuda”, principalmente financiera, comienza a perder fuerza frente a la de “desarrollo humano”, caracterizada por la multilateralidad, el interés mutuo, la complementariedad y la co-responsabilidad en el desarrollo de todos los actores territoriales, pasando a convertirse en un proceso de intercambio y beneficio mutuo que también ayuda a nuestras sociedades desarrolladas a conocer otras experiencias y a reforzar valores cívicos que comienzan a deteriorarse.

Por este motivo, consideramos que la apuesta por la cooperación y por la educación para el desarrollo deben constituirse en una política pública esencial de nuestras administraciones locales y regionales, que sea capaz de hacer converger la gestión de las demandas ciudadanas del territorio con los procesos de desarrollo y gobernanza globales que debemos afrontar.

En este sentido, no nos sorprende cuando vemos el papel relevante y privilegiado que han jugado las administraciones locales en la promoción de la Educación para el Desarrollo (EpD) en los territorios y en el conjunto de la cooperación española. De hecho, si sumamos los fondos que invirtieron las entidades locales y las comunidades autónomas en programas y proyectos de EpD, sumaban en 2013 más de un 75% del total de AOD en este ámbito. Si el porcentaje invertido en ese año desde la Administración General del Estado suponía un escueto 1,30% del total de la AOD, en las comunidades autónomas y en las entidades locales, esta cifra alcanzaba alrededor del 10%. Un valor añadido, junto a otros, que debemos recuperar.

Construir una ciudadanía glocal, responsable y activa debe ser uno de nuestros principales objetivos, de manera que podamos garantizar que en el futuro la responsabilidad de mantener una política pública destinada a las personas más desfavorecidas y a mejorar nuestro mundo, no sea un tema de discusión. Es esta misma idea la que la Fundación Entreculturas desarrolla en el informe “Comprometidos con el mundo desde nuestro territorio. El valor de la cooperación internacional de nuestros municipios y comunidades autónomas”. (Disponible en http://www.entreculturas.org/publicaciones/estudios_informes/comprometidos-con-el-mundo-desde-nuestro-territorio).

Para nosotros, es en tiempo de crisis cuando adquieren más importancia que nunca los programas dirigidos a luchar contra la pobreza, fortalecer los derechos fundamentales, promocionar el tejido asociativo, concienciar sobre los modelos sociales, económicos y/o culturales que generan desigualdad o potenciar el voluntariado y

los valores solidarios frente a la idea de competitividad. El contexto actual precisa de redes de solidaridad que minimicen los impactos de la crisis, tanto en el ámbito internacional como a nivel nacional y local.

Hace unos pocos meses el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD) publicaba un informe titulado "Las razones de la Cooperación. Guía para la defensa de la cooperación al desarrollo desde los municipios" donde ponía de manifiesto la simplicidad de las manifestaciones en contra de la cooperación y la cantidad de argumentos que tenemos para defenderla. Si tenemos la razón de nuestro lado, si hemos sido capaces de construir un recorrido histórico que constata aportaciones diferenciales, si trabajamos en favor de una nueva ciudadanía en un tiempo que nos demanda pensar desde lo global y actuar en lo local... quién nos podrá negar su voluntad política para seguir fortaleciendo la solidaridad de nuestros territorios.

3.3. Declaración en defensa del Desarrollo Económico Local en Andalucía.



En abril de 2015, una treintena de organizaciones se reunieron en la primera edición de los 'Diálogos sobre Desarrollo Económico Local' organizados por el FAMSÍ en la Diputación de Sevilla.

El evento abordó los mecanismos y estrategias que intervienen en las dinámicas de desarrollo locales, poniendo el acento en la transparencia, la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, en el compromiso por la igualdad, la participación social y la solidaridad en la planificación de las iniciativas de desarrollo local.

El documento final, "Pacto en Defensa del Desarrollo Económico Local en Andalucía", recoge la tradición andaluza de tres décadas de construcción de políticas de desarrollo local, servicios y estrategias que han sido referente de construcción colectiva para otros muchos territorios. Una experiencia de la que se ha derivado la relevancia de promover la innovación, la capacitación y la participación, desde las peculiaridades de cada territorio.

Por un Pacto en Defensa del Desarrollo Económico Local en Andalucía. Declaración final “Diálogos sobre desarrollo local en Andalucía”.

Diputación de Sevilla, 29 de abril de 2015

El documento que se presenta es un documento de partida para una construcción colectiva en materia de Desarrollo Económico Local en Andalucía. Como tal, es un documento abierto a la participación de quienes quieran compartir y formar parte, ahora y en el futuro, de esta reflexión.

En Sevilla, a 29 de abril de 2015, nos reunimos entidades, gobiernos locales e instituciones socioeconómicas, políticas, académicas y personas expertas, en representación de la sociedad civil en Andalucía, comprometidos y comprometidas con el Desarrollo Económico de nuestra tierra.

Hemos asistido durante los últimos treinta años en Andalucía, en primera persona, a la creación y construcción de políticas de Desarrollo Económico Local, de servicios, estrategias, programas e iniciativas que, con sus luces y sombras, nos han dejado y nos dejan un gran bagaje y experiencias de desarrollo y formas de construcción colectiva, que ha sido en muchos casos referencia de otros territorios.

De nuestro recorrido hemos aprendido la importancia de promover la innovación, la capacitación y la participación, siempre atendiendo a las particularidades de cada territorio, su historia, patrimonio, recursos y sus gentes.

Las y los presentes, suscribimos y defendemos un Desarrollo Económico Local:

- Como proceso político, con liderazgo público y enfoque territorial.
- Basado en una gestión transparente, eficaz y eficiente de los recursos, con un enfoque inclusivo y social que apela a la responsabilidad de sus actores para establecer acuerdos en torno a los intereses comunes y colectivos.
- Que se conecta y retroalimenta con la experiencia y el hacer de actores de otros territorios, regionales, nacionales o internacionales.
- Comprometido con la igualdad, la participación social y la solidaridad tanto en su planificación y diseño, como en su desarrollo.

Mostramos nuestra disconformidad con las circunstancias que acontecen en estos momentos en Andalucía, de la situación que viven muchos de nuestros vecinos y vecinas, del recorte en competencias de nuestros gobiernos locales, de la falta de financiación de muchos de nuestros agentes claves, universidades, grupos de desarrollo y demás, que son entidades fundamentales sobre las que debe pivotar cualquier estrategia de desarrollo del territorio. Tenemos además el convencimiento, fruto de nuestra experiencia, de que otras salidas y alternativas son viables, promoviendo la inversión y la innovación social como estrategia para el fomento del empleo y la riqueza de nuestro territorio.

Por todo ello, las entidades y personas presentes nos emplazamos a seguir con este trabajo de reflexión y construcción que hemos comenzado, a trabajar en red, y a dar la máxima difusión de este compromiso, invitando a participar en esta iniciativa y a adherirse a esta declaración a quienes comparten esta misma inquietud: elaborar alternativas en Andalucía que respondan a las necesidades de los andaluces y andaluzas, y pongan en valor todos los recursos de nuestra tierra.

Los actores, hombres y mujeres presentes, proponemos a la sociedad andaluza, a sus representantes públicos, políticos, sociales, académicos y de la economía, a que activen un “Pacto Andaluz por el Desarrollo Económico Local”, que promueva la generación de riqueza y empleo justo y digno para las mujeres y hombres de Andalucía. Y para ello firmamos esta declaración en Sevilla, a 29 de abril de 2015.

Firmantes:

CEPES-A, AMESAL - Asociación de Mujeres Empresarias de Sociedades Laborales, CEMPE Andalucía - Confederación de Empresas Pequeñas y Autónomos de Andalucía, Autoridad Portuaria de Sevilla, FEANSAL – Federación Empresarial Andaluza de Sociedades Laborales, ARA – Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía, Diputación de Huelva, Mancomunidad de Desarrollo Condado de Huelva, Andalucía Acoge, CONFEDAMPA - Confederación Andaluza de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos y Alumnas, EMARTV – Asociación de Emisoras Municipales y Ciudadanas de Andalucía de Radio y Televisión, FECONS - Fundación Europea para la Cooperación Norte-Sur, FAMSI – Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional, UIM - Unión Iberoamericana de Municipalistas, Mujeres entre Mundos, Universidad Pablo de Olavide, Universidad de Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Grupo Alquimia, CONSIDERA S.L., Juntos por Castilleja.

4. Incidencia global de los gobiernos locales en el desarrollo económico local

Antonio Carlos
Zurita Contreras.
*Director general del Fondo
Andaluz de Municipios para
la Solidaridad Internacional,
FAMSI.*

4.1. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU: Red global de ciudades. Historia, gobernanza y plan de trabajo del grupo de Desarrollo Económico Local en CGLU.

Este artículo pretende presentar el recorrido histórico y los retos que el tema del Desarrollo Económico Local encuentra en CGLU, organización mundial de las ciudades. Hablar de desarrollo económico local es música para los oídos de una organización formada por ciudades que pone su énfasis en destacar el rol que los gobiernos locales deben cumplir en la promoción del desarrollo económico local.

CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) fue fundada en mayo del año 2004 en una multitudinaria asamblea en la que participaron miles de representantes de ciudades y redes de gobiernos locales de todo el mundo. La creación de CGLU representa el tramo final de un proceso que ahora cumple un siglo, y que en su última etapa supuso el acercamiento entre dos grandes redes de ciudades que actuaban con agendas paralelas: IULA (International Union of Local Authorities) y FMCU (Federación Mundial de Ciudades Unidas), además de otras plataformas que acompañan de forma más o menos activa el proceso hasta la fundación, como Metrópolis (grandes ciudades), UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas), el FAL (Foro de Portoalegre de Autoridades Locales por la Inclusión Social) y otras. El FAMSI estuvo presente en el momento de la fundación, como red de ciudades ocupada y preocupada por la acción internacional de los gobiernos locales y como miembro activo del Foro Mundial de autoridades locales por la inclusión social.

El simple hecho de la fundación de CGLU representa un salto muy importante tanto para la agrupación de las ciudades del mundo en torno a sus inquietudes, como para la interlocución del mundo local en organismos internacionales como Naciones Unidas.

CGLU adopta una forma de organización basada en secciones territoriales continentales, y comisiones/grupos de trabajo sectoriales-transversales. Así aparecen en los primeros momentos comisiones de trabajo sobre Inclusión social, Descentralización, Cooperación descentralizada, Diplomacia de ciudades, Financiación Local y otras.

No es sino a partir del año 2012 cuando se comienza a gestar el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Económico Local, tras la celebración previa del I Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local (Sevilla, octubre de 2011), y tras el cambio en la secretaría general de CGLU (septiembre 2011).

El primer acontecimiento ampliamente conocido, el Foro de Sevilla, supuso la reunión de 1500 representantes de diversas partes del mundo (47 países) y di-

versos tipos de entidades (gobiernos, ONGD, organismos internacionales, agencias de desarrollo, universidades, ciudades,...) en un foro auspiciado por el FAMSI y la Iniciativa Art del PNUD, y apoyado por el gobierno de Andalucía. Las conclusiones de este Foro fueron fundamentales para el devenir de CGLU. El reconocimiento del rol que los gobiernos locales tienen en el impulso del desarrollo económico territorial iba en línea con el mandato y la visión de CGLU. La decisión de hacer de este foro una plataforma estable permitía dar continuidad a esta labor de construcción de red.

El cambio de ciclo que supuso el cambio en la secretaría general de CGLU también es muy destacable. Tras la primera etapa de 2004 -2011, en la que se dedicó especial esfuerzo a posicionar la organización como interlocutora de las ciudades en los organismos internacionales y a construir las secciones territoriales junto con algunas comisiones temáticas, el nuevo periodo se encaraba con la voluntad de crear de forma participativa un nuevo plan estratégico integrado, generando músculo interno en la organización, más coherencia y complementariedad en sus trabajos sectoriales y definiendo unos pilares prioritarios. El crecimiento de la organización iba acompañado de la aparición de múltiples comisiones y grupos de trabajo no comunicados entre sí. El desarrollo económico local no era, hasta ese momento, tema de ninguna comisión específica o grupo de trabajo.

Estos dos elementos, Foro de Sevilla y cambio en la secretaría general, hicieron que, tras un encuentro entre el FAMSI y el nuevo secretario general de CGLU, se encomendara a la red andaluza de gobiernos locales, co-organizadora del I Foro ADEL, la creación del Grupo de Trabajo, inicialmente alojado dentro de la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa, donde el FAMSI y otros miembros del nuevo grupo de trabajo eran activos.

Fue en Dakar, en la celebración de la sesión de trabajo del Consejo Mundial de CGLU (diciembre 2012), donde se presenta por primera vez la iniciativa para crear el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Económico Local. Posteriormente, en el Congreso Mundial de CGLU (Rabat octubre 2013), celebra un importante seminario en colaboración con OIT y una reunión interna de programación en la que se valora la necesidad de elaborar un posicionamiento político de CGLU sobre el rol de los gobiernos locales en el desarrollo económico local.

En noviembre de 2014, cumpliendo con el X aniversario de la fundación de CGLU, se reúne de nuevo el Consejo Mundial donde el tema del Desarrollo Económico Local es motivo de una importante plenaria en la que participan ciudades de todos los continentes. En esta ocasión, el grupo de trabajo también sesiona, dando un paso más en la organización interna, concretando las responsabilidades del FAMSI, como presidencia del grupo, Mercociudades y Federación de Municipios de Canadá como vicepresidencias, y otras ciudades o redes de diferentes continentes como antenas del grupo. En esta reunión se aprueba el plan de trabajo que plantea tareas en diversos ámbitos:

- **Gestión del conocimiento** (base de datos de buenas prácticas, intercambio de experiencias, iniciativas de formación).
- **Comunicación** (abrir un portal activo de Internet y elaborar Newsletter periódicos, habilitar foros de intercambio).
- **Fortalecimiento de redes** (celebración de seminarios regionales, temáticos en diversas partes del mundo, promover la colaboración con organismos multilaterales)
- **Incidencia en políticas** (documento político marco, participación en Foro Mundial, participar en diversos eventos internacionales y nacionales, sistematizar propuestas de programas nacionales, reglamentos, inclusión de cláusulas sociales y ambientales en pliegos de contratación pública).

Tras sucesivos encuentros en los que CGLU participaba en diálogo con el sistema de Naciones Unidas en la construcción de la agenda post 2015, y tras sesiones de trabajo internas para la construcción del plan estratégico integrado, se va consolidando la visión del Desarrollo Económico Local como uno de los pilares estratégicos del trabajo de CGLU.

Momento importante, sin duda, fue la celebración del II Foro Mundial de Desarrollo Local (Foz de Iguazú, octubre de 2013) en el que participaron más de 4500 personas aproximadamente representando a 67 países, Foro en el que CGLU ya formó parte del Comité Organizador, de la mano del FAMSI. Este encuentro estrecha la relación entre CGLU y el PNUD y da inicio a una relación sólida de apoyo mutuo que se concreta, de un lado, con la participación de CGLU en la consulta para la agenda post 2015 pilotada por PNUD, y, del otro lado, en la participación de PNUD (junto con OIT) en sesiones de trabajo de CGLU donde se aborda la temática del Desarrollo Local. Uno de los resultados más significativos es la incorporación con toda la energía de CGLU en la organización del III Foro Mundial DEL (Turín, octubre 2015).

La celebración del Foro de Turín representa un gran salto en la definición del posicionamiento de CGLU ante el rol de los Gobiernos Locales en el Desarrollo Económico Local. El foro se celebra al mismo tiempo que la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la nueva agenda post 2015 de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta nueva declaración, hoja de ruta para los próximos 15 años, representa un salto cualitativo a los anteriores ODM (objetivos de desarrollo sostenible). Los ODS colocan la pobreza y la sostenibilidad como prioridades de trabajo, en una listado de 17 objetivos en los que está presente el espacio local, el territorio, y el papel de las ciudades, en la consecución de estos objetivos.

En el momento de redactar este artículo aún se discute el documento marco de posicionamiento político de CGLU sobre Desarrollo Económico Local, esperando que sea presentado para su debate en el Foro de Turín y aprobado en la sesión del Consejo Mundial de CGLU en París, en diciembre de 2015.

En el borrador de este documento marco se afirma:

“CGLU quiere llamar la atención al papel vital que juegan los GLRs (Gobiernos Locales y Regionales) en el desarrollo económico, para indicar las clases de políticas y herramientas ampliamente usadas ahora por los GLRs alrededor del mundo, y, sobre todo, identificar las políticas necesitadas urgentemente por los gobiernos nacionales y supranacionales, contrapartes de desarrollo internacional y los mismos GLRs y sus asociaciones de gobiernos locales, para permitirles realizar este rol de forma más eficaz con su ciudadanía.”

Dentro de este posicionamiento se hace referencia a diversas temáticas como “financiación del desarrollo local”, “innovación”, “desarrollo sostenible”, “mitigación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”, “fomento de la cultura local”, “economía social, economía solidaria, economía informal”, “desarrollo local y enfoque de género”, “evaluación” y otros.

El reto está abierto, el desarrollo económico local es reconocido en múltiples esferas institucionales, en múltiples organizaciones sociales, en gestores del conocimiento, y, también, dentro del mundo diverso de los gobiernos locales, las instituciones más cercanas a la ciudadanía. CGLU ha conseguido generar músculo en una estructura con poco más de una década. Falta mucho, se trata de una hoja de ruta de largo recorrido, pero que necesita dar resultados de corto plazo, resultados de impacto. Recientemente se creó en México una “comunidad de prácticas” sobre pobreza urbana que establece vínculos con el grupo de trabajo DEL de CGLU. La red “ALLAS”, apoyado por la Comisión Europea y formada por diversas ciudades latinoamericanas más CUF (Francia) y FAMSI (España), ha culminado la segunda edición de un Master sobre Acción Internacional de los gobiernos locales donde el Desarrollo Económico Local cuenta con un módulo importante. Son pequeñas acciones que van demostrando que sí es posible y vale la pena el esfuerzo por trabajar en red.



*Johannes Krassnitzer.
Especialista del programa
ART - Hub for territorial
partnerships.
Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
(PNUD), Oficina de Bruselas.*

4.2. El programa ART de Naciones Unidas para el Desarrollo. Gobiernos locales y enfoque DEL.

1- Enfoque DEL y gobernanza en el marco de la Iniciativa ART.

La Iniciativa ART del PNUD ha desarrollado un enfoque distintivo y un cúmulo significativo de experiencias y conocimiento en apoyar procesos de desarrollo económico local (DEL), por lo cual el DEL constituye una de sus áreas estratégicas de acción y un marco integrador para promover sus objetivos de desarrollo territorial inclusivo y sostenible.

El enfoque DEL en la iniciativa ART se origina, y al mismo tiempo se ofrece, como medio para alcanzar el Desarrollo Humano Sostenible (DHS) a nivel local: se pone el acento sobre los 'sistemas' territoriales, su dotación de recursos, cultura y tradiciones, y las relaciones entre comunidades, instituciones y empresas, como base para valorar el potencial endógeno y ampliar las capacidades de acceso de los individuos a los servicios y a las oportunidades de empleo y generación de ingresos.

La fuerza y el valor añadido –así como la sostenibilidad del enfoque y de la práctica de la Iniciativa ART en tema de DEL- residen en su vinculación con los mecanismos de gobernanza multinivel y de fortalecimiento institucional, que son apoyados en línea con el marco y según los avances de la descentralización en cada país.

Esto se inserta y resulta coherente con el marco estratégico del PNUD (Plan Estratégico 2014-2017 y nueva Estrategia Integrada de Gobernanza Local y Desarrollo Local -GLDL), donde se identifica el enfoque territorial multidisciplinario y los sistemas de gobernanza multinivel como medios para alcanzar el DHS al nivel local, potenciando asimismo el diálogo entre territorios como estrategia para hacer frente a los desafíos de la reestructuración económica global.

En particular, los procesos de DEL se enmarcan en un sistema de acompañamiento al desarrollo territorial integral. Esto se traduce en la promoción de mecanismos de planificación basados en la participación activa y coordinada del conjunto de los actores territoriales, generalmente a un nivel 'meso', lo que permite optimizar las oportunidades de sinergia y articulación entre actores, territorios y niveles administrativos.

De esta manera, se armonizan las prioridades de desarrollo territorial con el fomento productivo, desplegando así el potencial del DEL como enfoque multidisciplinario y transversal. Asimismo, los mecanismos de gobernanza territorial aplicados al DEL permiten vincularlo a las políticas nacionales, los planes sectoriales, las opciones y las oportunidades de cooperación territorial e internacional, resaltando su naturaleza como marco integral para canalizar y orientar recursos e inversiones, facilitando el intercambio de buenas prácticas y los procesos de innovación productiva e organizacional.



En un marco de apoyo a la planificación territorial que se alinea con el dispositivo de gestión pública descentralizada, la iniciativa ART reconoce y valora el rol central que juegan los gobiernos locales como ‘motores’ de los procesos de diálogo público-privado, aunque el mandato específico de estos en tema de desarrollo económico y la consecuente atribución de funciones y recursos para ejercerlo puedan variar según el estado de la descentralización en cada país.

Los gobiernos locales en particular están llamados a impulsar y animar el diálogo y la coordinación entre los actores del territorio, vinculando el sector privado al sector del conocimiento y facilitando la toma de decisiones y la identificación de acciones estratégicas conjuntas; a liderar y apoyar al territorio en la elaboración de sus estrategias de desarrollo económico, integrándolas con los planes y estrategias de desarrollo local; a canalizar el diálogo con las autoridades nacionales y con los socios activos desde otros territorios; y a promover y coordinar la mejora del entorno territorial y de los sistemas de servicios de fomento empresarial.

Cabe resaltar el potencial del enfoque DEL en el marco de ART para impulsar procesos de paz y rehabilitación en contextos de post-conflicto, facilitando la transición desde situaciones de emergencia hacia un desarrollo económico y social sostenible. En particular, la vinculación entre institucionalidad, procesos participativos y logros tangibles en términos de ingresos y empleos contribuye a la resiliencia de las comunidades afectadas, reconstruyendo la infraestructura institucional, social y productiva y reestableciendo condiciones de cohesión y un ‘contrato social’ entre los diferentes actores y la población.

2- Áreas y modalidades de acción.

El enfoque planteado se traduce en acciones de apoyo a los niveles siguientes: fortalecimiento de las capacidades de los actores territoriales; facilitación de procesos basados en su participación e interacción; institucionalización de dichos procesos como mecanismos para la formulación y gestión de acciones estratégicas en un marco de políticas nacionales; y la movilización – y armonización - de recursos y conocimientos a través de la articulación entre territorios y niveles local/nacional/global.

La modalidad distintiva para hacer operacional el enfoque DEL en el marco de ART es la articulación local-global: las soluciones puestas en práctica al nivel local alimentan el marco de las políticas nacionales y el debate internacional sobre el DEL. Por otro lado, el diálogo global sobre las políticas junto con el diálogo ‘horizontal’ entre territorios permite explorar modelos e identificar buenas prácticas para ser intercambiadas, aplicadas y replicadas, entre otros a través de los mecanismos de la cooperación descentralizada. En particular, el fomento de redes y alianzas estratégicas con entidades globales como CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), y Organismos Internacionales como la OIT y el BID, entre otros, facilita el apoyo conjunto para posicionar el DEL

como marco estratégico para el desarrollo sostenible, aterrizando al mismo tiempo con la implementación de iniciativas compartidas en los territorios, y contribuyendo por tanto a la eficacia de la cooperación al desarrollo al nivel local con visiones y acciones armonizadas.

En este marco, resalta de forma particular la animación – a través de un largo proceso participativo de alcance global - del fundamental debate sobre el potencial del DEL como enfoque y marco integral para la implementación y localización de los Objetivos de Desarrollo Durable (ODD) en la agenda post-2015.

El proceso de diálogo global está teniendo su momento culminante en la organización de los Foros Mundiales sobre el Desarrollo Económico Local, celebrados en 2011 y 2013, y cuya tercera edición se llevará a cabo en Turín (Italia) en Octubre 2015.

Todo esto genera una riqueza de prácticas y experiencias que la iniciativa ART entiende han de ser capitalizados y traducidos en verdaderos ‘recursos’ de conocimiento, como insumos clave para el apoyo a los procesos territoriales y la aplicación de herramientas concretas. Se destacan aquí algunos ejemplos relacionados con el apoyo de los programas marco ART y de las oficinas nacionales y regionales del PNUD, en tres macro-áreas de resultados:

Planes y Estrategias para el DEL.

La elaboración participativa de estrategias y planes para el desarrollo económico territorial y de espacios para coordinar su implementación (consejos territoriales, plataformas departamentales, grupos de trabajo) constituye un resultado concreto de los procesos de articulación entre actores y niveles territoriales, en el cual resalta el rol crucial de los gobiernos locales en asegurar la implicación de los actores clave, la apropiación de los planes y sus integración con las estrategias y políticas nacionales.

Por ejemplo en República Dominicana se ha apoyado a varias Provincias en el diseño y puesta en marcha de Marcos Estratégicos en Desarrollo Económico Local, como base para la territorialización de más de 15 proyectos y programas nacionales dirigidos a la pequeña y mediana producción. En Bolivia destaca la creación del Consejo de Coordinación Sectorial de Desarrollo Productivo (COSDEPRO) a través de un proceso liderado por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y apoyado por el Programa ART. El COSDEPRO es una entidad para fortalecer la articulación de políticas, programas y proyectos entre las Entidades Territoriales Autónomas (7 gobernaciones y 136 gobiernos municipales) y el Gobierno Central. Hasta la fecha, el Consejo ha logrado incrementar la inversión pública en desarrollo productivo en más de 13 millones USD.

Las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL).

El apoyo a la constitución y fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) representa una de las buenas prácticas temáticas más significativas de la Iniciativa ART. Las ADEL son entidades territoriales público-privadas autónomas basadas en la asociación entre los diferentes actores territoriales, que actúan para promover una visión consensuada del desarrollo económico local, movilizandando recursos y competencias y fomentando sinergias hacia la valorización del potencial endógeno de los territorios con un enfoque integral e inclusivo.

La Iniciativa ART ha apoyado directamente 34 ADEL en 17 países entre Europa, África, Asia y América Latina, mostrando su potencial en articular las prioridades para el desarrollo económico territorial con las políticas nacionales y las oportunidades internacionales, y lograr impactos tangibles en los diferentes niveles.

Se señalan Colombia como ejemplo de un proceso exitoso de consolidación e institucionalización gradual de las ADEL, hasta formar una red nacional – ADELCO-, que agrupa hoy 11 ADEL con cobertura de 206 Municipios, y constituye una buena práctica reconocida en integrar el fortalecimiento de la acciones territoriales, la incidencia política, la animación del dialogo y la facilitación del intercambio al nivel regional e internacional; y Albania, donde las ADEL inicialmente establecidas en dos regiones se han consolidado y convertido gradualmente en los

principales socios del gobierno para la formulación y la implementación de las políticas de Desarrollo Regional, en línea con la evolución de las políticas nacionales, y con los requerimientos del proceso de acceso a la Unión Europea.

Incidencia política e institucionalidad para el DEL.

La gradual replicación y la institucionalización de los procesos y mecanismos territoriales para el DEL abren el camino – a través de la articulación vertical entre niveles administrativos que los programas ART promueven y facilitan - para la adopción de marcos de políticas nacionales que incorporen el enfoque de desarrollo económico territorial y los medios para implementarlo, como las ADEL.

Se señala como ejemplo El Salvador, donde, en colaboración con algunos ministerios clave, se alcanzó un acuerdo para establecer un comité interinstitucional para el DEL (CIADEL), que se convirtió en un mecanismo para la articulación de políticas nacionales en desarrollo económico y productivo; en Ecuador, el Programa ART ha apoyado el proceso de descentralización de competencias de fomento productivo y planificación del desarrollo. En este sentido, se ha desarrollado un trabajo con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), a través de la elaboración de una Estrategia Territorial Nacional, que permite articular las políticas públicas a las condiciones y características propias de los territorios.

5. El rol de los Gobiernos Locales en el proceso del Foro Mundial de Desarrollo Económico Local: de Sevilla 2011 a Turín 2015.

*Manuel Redaño.
Coordinador del Comité
Científico del
Primer Foro Mundial
de Agencias de
Desarrollo Local.*

5.1. El proceso de los foros o la excusa para provocar la reflexión sobre DEL.

*Cada instante dedicado a deliberaciones
que no conducen a tomar acciones decisivas
es un instante trágicamente desperdiciado.
Nelson Mandela*

La idea de compartir experiencias, de compartir caminos y, sobre todo de aprender de otros es fundamental para la construcción de políticas de Desarrollo Local; bajo esa idea y bajo el título de “nuevas miradas para tiempos de cambio” comenzó a fraguarse entre distintos actores la posibilidad de contar con un espacio de intercambio, pero no desde la prioridad de organizar un foro¹ sino desde la convicción de participar en la construcción de un proceso donde el foro se convirtió en la excusa perfecta para generar una alianza internacional donde participaran múltiples actores.

El inicio del proceso se da en un contexto de cambios, o como opinan algunos/as expertos y expertas de metamorfosis, se trata de un ciclo donde se han producido, tanto en cantidad como en cualidad, los mayores cambios que se han conocido en los últimos siglos (globalización de las economías, apertura de fronteras, incorporación de nuevas tecnologías de la información y comunicación, innovaciones tecnológicas, actividades económicas en crisis, tecnologías sustitutivas del factor trabajo, nuevos sectores, nuevas formas y puestos de trabajo, nuevos modelos y hábitos de vida, crisis mundiales, evolución de economía productiva a economía financiera, etc.), además se han producido a una gran velocidad, provocando importantísimas mutaciones estructurales y socioeconómicas en todos los países y sus comunidades.

Nos encontramos en una época en evolución permanente, en constante transformación que provoca una sociedad insegura, mutable, que evoluciona a gran velocidad; pero sabemos realmente lo que está ocurriendo en nuestro entorno, o al menos conocemos o podemos intuir hacia donde evoluciona nuestro modelo social. Son preguntas que ayudaron a definir los campos de trabajo y las temáticas que eran de interés para las instituciones y entidades participantes.

Esta situación y la voluntad de pensar, replantear y cuestionar lo que hacemos que compartían las entidades convocantes² hizo que fuera un momento idóneo para proyectar una nueva mirada y diseñar los temas que serán centrales en las actuaciones futuras de desarrollo local.

1 Entendiendo Foro como lugar de encuentro.

2 Las entidades organizadoras del I Foro Mundial de Desarrollo Local fueron: El Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, la Junta de Andalucía y el PNUD.

Partíamos de la base de que nuestra gran oportunidad esta en lo local, en las micro experiencias, en las pequeñas innovaciones que podamos poner en marcha en nuestros barrios, pueblos, ciudades, territorios... En este sentido, podemos decir que “la era de la globalización es también la era de la localización de la política”³, es decir, necesitábamos, y seguimos necesitando, respuestas y estrategias políticas, la capacidad de transmitir de nuestros/as políticos y de implicar a la población puede ser un elemento que de una nueva dimensión al término local, al concepto de lo concreto y cercano en un marco histórico definido por lo virtual y lejano.

Una de las conclusiones más significativas del comienzo de este proceso es que más que nunca necesitamos una mayor implicación social, más participación de la ciudadanía, lo que hemos vivido hasta hoy como agente pasivo no es sostenible, necesitamos volver a ser dueños de nuestro destino, de nuestras ilusiones, debemos recuperar algo casi olvidado, la UTOPIÍA, como dijo Oscar Wilde: “Un mapamundi en que no figurase la utopía no valdría la pena de ser mirado, pues faltaría en él el único país al que la humanidad arriba a diario. Y apenas en él, mira más allá, y divisando una tierra aún más atractiva, vuelve a poner proa hacia ella. El progreso no es más que la realización de las utopías”. En esta búsqueda de la utopía debemos ubicar el Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local, un proceso de reflexión con el objetivo de producir un debate útil que recoja distintas aportaciones que permitan una visión integral del desarrollo local. Si somos capaces de aprovechar las experiencias adquiridas y obtener algunas nuevas respuestas puede que encontremos los términos adecuados para redefinir los procesos de desarrollo local.

Finalmente, una propuesta, el esfuerzo y el trabajo realizado no debería finalizar con la edición de libros, publicación de conclusiones, memorias, informes, etc., sino que deberíamos aprovechar la inercia generada y dar continuidad al debate, debemos mantener una comunicación más constante, debemos estar permanentemente evaluando las políticas y reflexionando sobre nuevas fórmulas, sobre nuevas miradas al desarrollo local.

3 Manuel Castells, La era de la información.



Luisa Iglesias.
Responsable de la secretaría
técnica del Primer Foro
ADEL.

5.2 I Foro Mundial ADEL Sevilla 2011. Conclusiones y propuestas desde Andalucía. FAMSI.

El germen de una alianza mundial pensada en clave local

En Sevilla, un millar de personas de cuarenta y siete países nos reunimos en 2011, en el **Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local “Territorio, Economía y Gobernanza Local: Nuevas Miradas para Tiempos de Cambio”**, en una ambiciosa apuesta por llevar a la realidad la idea de encontrarnos para avanzar en los retos del desarrollo de los territorios con protagonismo local. Un evento coordinado desde FAMSI, junto a la Iniciativa ART del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Servicio Andaluz de Empleo de la Junta de Andalucía (SAE), con la colaboración de la Diputación Provincial de Sevilla, y el Ayuntamiento de Sevilla.

Agencias de Desarrollo Local, gobiernos locales, regionales y nacionales, una amplia representación del ámbito académico y entidades diversas, confluimos en la necesidad de compartir el conocimiento e intercambiar saberes y experiencias. El objetivo: buscar nuevas estrategias que dieran respuesta a la situación mundial, desde los espacios locales.

En este primer foro se consolidó la idea inicial de trabajar en red, a nivel mundial:

“Una alianza basada en el diálogo internacional abierto y permanente para trazar estrategias y buscar alternativas que incidan en la agenda global, que logren incorporarse a las políticas públicas y contribuyan a avanzar en el Desarrollo Humano Local”.

Concretamente, para Sevilla, seleccionamos una serie de temas, conectados entre sí, tópicos que contenían una buena parte de los retos que debíamos afrontar para avanzar en un desarrollo más justo y humano: el contexto de crisis y los retos de los territorios para afrontarlas, las políticas públicas para el Desarrollo Local, la Economía Social, Solidaria y Democrática, la innovación social y tecnológica, la inclusión y la igualdad como bandera de los territorios, el Empleo, las alianzas público privadas o la gobernanza, entre otros.

Tanto las presentaciones y los trabajos previos como el propio evento sirvieron para realzar el liderazgo de Andalucía y de Sevilla en torno al del Desarrollo Local, su trayectoria histórica y experiencias por un lado, y a nuestra capacidad organizativa por otro.

Con más de mil asistentes y casi un centenar de ponentes y amplia representación de nivel de ámbito internacional, con delegaciones de 47 países, el Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local supuso una importante labor de organización, no sólo en sus aspectos logísticos, sino técnicos, metodológicos y de contenidos. Tuvieron lugar conferencias, mesas de debate y talleres, en convivencia con otros espacios de participación, y de trabajo, en los que los y las asistentes generaron también agendas de trabajo paralelas y reuniones bilaterales o multilaterales, aprovechando así la oportunidad del encuentro, que también puso seguirse íntegramente en streaming a través de la web www.foromundialadel.org

El foro subrayó la importancia de la vinculación entre los niveles gubernamentales local, regional y nacional, la creación de estrategias territoriales de desarrollo con la participación de la ciudadanía y la atención a los principios básicos de gobernabilidad del territorio. Todos estos factores se convierten en elementos clave de un concepto de desarrollo que trasciende el componente económico para construir procesos de desarrollo con rentabilidad económica y capacidad de generación de empleo, prestando atención especial a los criterios de igualdad de género, inclusión social y protección medioambiental.

Reforzó la voluntad unánime de los y las participantes en seguir compartiendo y generando procesos comunes, que queda recogida en un llamamiento al trabajo conjunto, plasmado en la Declaración de Sevilla, y que ha tenido su fruto en la celebración de los sucesivos foros:

“El Foro hace un llamamiento a los organismos internacionales, multilaterales, de cooperación internacional y descentralizada; a los nuevos actores de la cooperación, a la sociedad civil y a los gobiernos de los Estados, en todos sus niveles, a trabajar juntos para incorporar políticas y programas que promuevan el Desarrollo Humano Local e instrumentos como las Agencias de Desarrollo Económico Local, desde una perspectiva que implica:

- Que promueva una visión de desarrollo endógeno, en diálogo e intercambio con otros territorios y dinámicas globales.
- Que se establezcan mecanismos de participación que involucren a diferentes actores públicos, privados, civiles, asociativos, y que se concreten en pactos territoriales.
- Que desarrolle y articule capacidades y competencias entre los diferentes niveles de gobierno en el territorio.
- Que prevea mecanismos para la inclusión social y económica de los grupos tradicionalmente excluidos
- Que fortalezcan la institucionalidad local y promuevan la gobernanza democrática.
- Que promueva dinámicas económicas y de innovación para la generación de empleos dignos, incluyentes y con responsabilidad social y ambiental.
- Que impulsen el desarrollo de una cultura territorial emprendedora, desde la lógica de la complementariedad y la coordinación frente a la lógica de la competitividad.
- Que busque la sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas para informar políticas sobre desarrollo local.
- Que promueva el intercambio y aprendizaje mutuo entre territorios, a través de nuevos mecanismos de cooperación como los partenariados horizontales, y la cooperación Sur-Sur y Triangular”.



Pedro Valadares.
Analista de políticas públicas y desarrollo territorial del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae) y Coordinador de la Red Nacional de Agentes de Desarrollo.

5.3 II Foro Mundial DEL Foz de Iguazú 2013.

Los agentes de desarrollo y la estrella de mar en movimiento.

La segunda edición del Foro Mundial de Desarrollo Económico Local fue la primera tripartita. Celebrada en Foz do Iguazú, que bordea las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina) y Ciudad del Este (Paraguay), el evento tuvo tintes multinacionales. Este se vio reforzado por la presencia entre los organizadores de la empresa binacional Itaipú, de los Estados brasileño y paraguayo. También formaban parte del comité ejecutivo el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y las Regiones Unidas (ORU-FOGAR).

El encuentro, que reunió a 4.200 personas de 58 países, tuvo otro factor importante, que fue la participación de 1.200 Agentes de Desarrollo (AD). Esta figura fue creada en Brasil por la Ley Complementaria 128/2008, la actualización de la Ley 123/2006, conocida como el Estatuto de la Micro y Pequeña Empresa. De acuerdo con esta ley, el papel del AD es *“promover la coordinación de las acciones públicas para promover el desarrollo local y territorial a través de acciones locales o de la comunidad, individuales o colectivas”* (BRASIL, 2008).

El objetivo del Agente de Desarrollo es imprimir carácter “bottom up” en las estrategias de desarrollo, fortaleciendo el factor endógeno y el empoderamiento de los actores locales. Por lo tanto, el objetivo es superar una *“tradición ofertista clara de política pública, vinculada al centralismo, el estatismo y el clientelismo. Las instituciones están acostumbradas a pensar en sus carteras, el público se ve como un objetivo, y no como un sujeto, y el lugar es considerado como punta, no como centralidad”*. (Silveira, 2007, p.39).

En este contexto, hubo un incremento en el componente local, estableciendo, por ley, el requisito de que el Agente de Desarrollo resida en el área de la comunidad en la que actúa. Como bien recuerda Jair do Amaral Filho, *“se supone que las autoridades locales pueden captar mejor la información, y pueden mantener una interacción en tiempo real con los productores y los consumidores finales”*. (2001, p.269).

Por lo tanto, la misión del Agente de Desarrollo está en línea con lo dispuesto en la Declaración de Iguazú, destacando el importante papel de los gobiernos locales:

- a) El Foro hace un llamamiento a los gobiernos nacionales para promover políticas públicas nacionales descentralizadas sobre Desarrollo Económico Local, que signifique mejorar las condiciones y calidad de vida en los territorios. En este sentido, resulta necesario que sigan avanzando los procesos de descentralización a partir de una financiación adecuada, como pilar imprescindible, garantizando la prestación de servicios públicos a la población.

b) El Foro expresa el papel fundamental de los gobiernos locales y regionales en la implementación de estrategias de desarrollo que integren oportunidades económicas, de generación de trabajo digno, desarrollo humano sostenible y gobernabilidad democrática. En este sentido, y dada la diversidad de los territorios, países y regiones, es necesario promover la capacitación y el fortalecimiento institucional de gobiernos locales y regionales, el impulso de la cooperación público privada y la coordinación eficiente de las diferentes instituciones públicas de los distintos niveles territoriales, que implican una articulación multinivel de instituciones y actores. En este sentido, es necesario desarrollar y mejorar los marcos institucionales y operativos, y los mecanismos de financiación sostenibles para la aplicación del DEL. Un compromiso para la creación de capacidades institucionales y organizacionales.

c) El Foro reconoce que las estrategias de desarrollo económico local operan en un marco caracterizado por la complejidad y la diversidad. Dichas estrategias deben entenderse como base para políticas públicas, para lo que es necesario potenciar los instrumentos del Desarrollo Económico Local, fomentar una cultura emprendedora local, con el fin de fortalecer las cadenas productivas y sentar bases sólidas para los procesos de innovación social y cultural que se requieren en la estrategia de desarrollo; con el protagonismo de una ciudadanía activa, poniendo en valor los recursos propios del territorio y aprovechando los recursos que ofrece el entorno. El Foro expresa un compromiso con el desarrollo de instrumentos eficaces e innovadores para la implementación de las políticas DEL en los territorios, algunos de ellos, puestos en común y compartidos durante este Foro. (FOZ DO IGUAÇU, 2013).

Otro punto clave en el ejercicio de los Agentes de Desarrollo es el fortalecimiento de la figura de emprendedor y de las pequeñas empresas, factores clave para el desarrollo económico local. El emprendedor juega un papel fundamental en el desarrollo económico de una región. Emprendedorismo permite la cooperación y la coordinación de la información que se dispersa en la sociedad. La apertura de un negocio implica una lectura de potencial local y contribuye a la organización de la estructura productiva de la localidad.

Explica el economista Ubiratan Lorio, *“el proceso de mercado y la función empresarial en el contexto de la acción humana, por lo tanto, desencadenan un proceso de cooperación social, a través de los mecanismos de adquisición y difusión de nuevos conocimientos; es el mejor sistema de asignación de los escasos recursos económicos que se sabe”*. (2011, p.92). Es decir, a través de la acción empresarial, se muestran las oportunidades y ventajas competitivas de cada territorio.

Sin embargo, para que esta dinámica funcione correctamente es necesaria la coordinación entre los diferentes actores en los diferentes niveles, lo que permite la estructuración de una gobernanza multinivel, el intercambio de conocimientos y el empoderamiento de los actores locales. Por lo tanto, es necesario actuar de una manera descentralizada y adaptable a diferentes realidades.

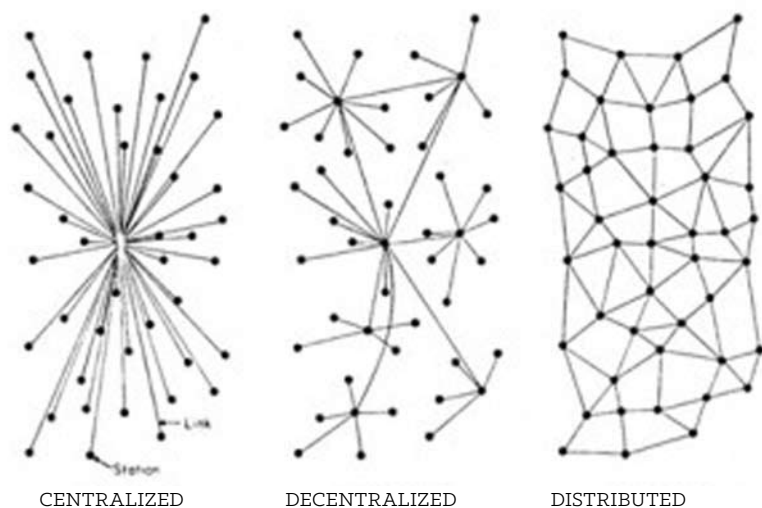
En el libro *“Quién está a cargo”*, Ori Brafman e Rod A. Beckstrom describen dos formas de organización: la araña y las estrellas de mar. En una organización araña, las tareas operativas se distribuyen entre los diferentes brazos, pero la cuestión estratégica se centra. Si se corta la cabeza de la araña, todos los miembros mueren. En el caso de la organización estrella de mar, no hay un comando centralizado, y el conocimiento y el poder se distribuye. Así que si se corta un pedazo de ella, ella no muere, se reorganiza y sigue funcionando normalmente. Esto es porque hay una gestión de red.

Desarrollo económico local requiere el fortalecimiento de las redes, dando prioridad a una acción más horizontal a expensas de la jerarquía. Sin embargo, como destaca Martha Gabriel, hay varios tipos de redes:

- **Redes centralizadas:** toda la información pasa a través de una red de nodos (el centro) para luego poder ser distribuida a otros nodos.
- **Redes descentralizadas:** funciona como varias redes centralizadas conectadas entre sí en el que múltiples nodos centralizan y distribuyen información. Por lo tanto, es una red con varios centros, como la mayoría de las organizaciones jerárquicas que conocemos (la iglesia, el gobierno, los negocios, etc.) en este trabajo.

- **Redes distribuidas:** no hay centros y cualquier nodo de la red puede recibir y difundir información a cualquier otro nodo. En este tipo de organización, el poder y el control son distribuidos por nosotros y su principal característica es que nadie es dueño de la red (GABRIEL, 2011).

La imagen siguiente muestra gráficamente los tres tipos de redes (respectivamente, centralizada, descentralizada y distribuida):



En este sentido, la participación de los Agentes de Desarrollo en el II Foro Económico Mundial de Desarrollo Local marcó un paso clave en el fortalecimiento de una red distribuida (una estrella de mar), caracterizada por la apropiación local, lo que permite la construcción colectiva del conocimiento, que nace de la interacción entre esta pluralidad de actores de diferentes realidades.

Como recuerda Caio Silveira, *“todo el proceso político del desarrollo territorial parece ser complicado si no hay aprendizaje como componente intrínseco, entendido también como la deconstrucción-reconstrucción de patrones culturales”* (2007, p.38); es decir, tenemos que subsidiar agentes locales con conocimiento para que puedan ayudar a establecer nuevos estándares políticos y culturales, que constituyen la base de un modelo de desarrollo local. *“Hay un vínculo entre los procesos de aprendizaje permanente (con énfasis en facilitar la acción) y el cambio de patrones de relación entre los actores políticos (en el sentido de la gestión compartida y participativa)”*. (Silveira, 2007, p.39).

Así es que para que un nuevo paradigma tome forma es necesario mantener esta red activada por un movimiento para permitir la reunión de estos diferentes personajes y la multiplicación y difusión de buenas prácticas. En este sentido, la tercera edición del Foro Mundial de Desarrollo Económico Local, que se celebrará en Turín, en Italia, se convierte en un lugar ideal para fortalecer este proceso. Sebrae, en asociación con el Agente de Desarrollo, tendrá un papel fundamental para captar e interpretar este conocimiento mediante la adaptación a las condiciones locales, en un proceso de desarrollo económico más incluyente y socialmente justo.

Bibliografía.

AMARAL FILHO, Jair. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. Artículo disponible en <http://www.ipea.gov.br>. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Acesso em setembro de 2013.

FOZ DO IGUAÇU. Declaração de Foz do Iguaçu. Disponible em <http://www.foromundialdel.org/declaracion-de-foz-de-iguazu/>

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR nº128, de 19 de dezembro de 2008. Diário Oficial da República Federativa do Brasil], Brasília, 22 de dezembro de 2008.

IORIO, Ubiratan. Ação, Tempo e Conhecimento. Um tratado de economia. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2012.

SILVEIRA, Caio. Desenvolvimento Local e Esfera Pública. In: ZAPATA, Tânia (ORG.)et al. Desenvolvimento Local e Participação Social. Recife: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano, 2006. cap.2, p.23-35.

GABRIEL, Martha. Redes sociais centralizadas vs distriubuídas. Disponible en <http://www.martha.com.br/2011-02-11-redes-sociais-centralizadas-vs-distribuidas/>. Portal HSM, 2011.



Elena Apollonio.
Responsable de Relaciones Internacionales en la provincia de Turín.

5.4 III Foro Mundial DEL. Turín 2015.

Turín se prepara para acoger 13 a 16 octubre 2015 Turín un evento mundial. El Tercer Foro Mundial de Desarrollo Económico Local patrocinado por la Ciudad y la Ciudad Metropolitana de Turín, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), ORU FOGAR (Organización de Regiones Unidas), el FAMSI (Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional), la OIT (Organización Internacional de Formación) y el Sebrae (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas).

En su tercera edición, el Foro de Turín “Desarrollo Económico Local. Un medio para abordar los retos del desarrollo sostenible post 2015” se inserta plenamente en la aplicación de los nuevos objetivos de la ONU en 2015 y tiene como objetivo identificar los instrumentos y políticas de los territorios del mundo como posibles respuestas a los nuevos retos del milenio.

Se han identificado tres áreas prioritarias:

- La competitividad regional y la innovación para un desarrollo más sostenible e integrador.
- Localizar la generación de empleo. Hacia un crecimiento local inclusivo local, el trabajo decente y los empleos verdes.
- Promover estrategias DEL de desarrollo urbano sostenible para la creación de vínculos rurales - urbanos positivos.

Del 13 a 16 octubre tendrán lugar en Turín debates, talleres, reuniones de negocio, intercambio de conocimientos y oportunidades de networking. No sólo eso, toda la ciudad está llamada a vivir y participar en este importante evento a través de demostraciones y exposiciones que abordarán las cuestiones y propuestas en el Foro.

Definitivamente hay una conciencia nueva y diferente de que sólo el crecimiento sostenible, incluyente y equilibrado de todas las regiones del mundo puede garantizar un futuro para el planeta. ¿El desarrollo económico local puede ser la respuesta? ¿Puede representar una tercera vía entre el “crecimiento descontrolado” y el “decrecimiento feliz”? ¿Es posible encontrar nuevas alianzas y asociaciones entre los gobiernos locales, el sector privado, la comunidad de investigación, la sociedad civil, la respuesta mundial a la necesidad de reducir la pobreza, promover el crecimiento inclusivo, reducir la contaminación del planeta, poniendo al ser humano en el centro de las políticas?

El Foro no es un evento, es una plataforma de los actores del mundo que atraviesa los territorios y se interroga. En Sevilla, en 2011, el Primer Foro “Territorio, Economía y Gobernanza Local: nuevas miradas para tiempos de cambio” proporcionó la oportunidad de presentar las experiencias de 47 territorios de todo el mundo sobre cómo reducir la brecha entre la teoría del desarrollo económico y su aplicación práctica, para el desarrollo humano sostenible.

En Foz do Iguacu, en 2013, el Segundo Foro “Diálogo entre territorios: nuevas perspectivas de desarrollo económico local” comparó las experiencias de 67 territorios en todo el mundo poniendo la atención en la importancia de la colaboración público-privada.

Turín pondrá de relieve la necesidad de integrar el desarrollo urbano y rural, la búsqueda de nuevas relaciones entre el nivel local y global para hacer frente a los múltiples desafíos que plantea el desarrollo humano sostenible a través de modelos participativos. Urbano-rural, disminuido por la recuperación de la relación con la tierra, y todo lo que viene de la tierra en continuidad con el Salón del Gusto y Tierra Madre.

Otros protagonistas principales de la edición de Turín, la inclusión y la innovación social, las políticas energéticas sostenibles en términos de medio ambiente y económica en línea con el proceso iniciado hace algún tiempo para definir nuevas estructuras que vinculan la investigación, la educación y la innovación tecnológica, por un lado, pero también a la mejora del patrimonio cultural y ambiental en términos de arquitectura y paisaje.

La candidatura de la ciudad de Turín como sede del III Foro en octubre de 2015, ha sido bien acogida en virtud de su experiencia en la organización de grandes eventos (Turín fue sede de los Juegos Olímpicos de Invierno en 2006), y de la conexión con la EXPO 2015 Milán, y no solo porque Italia es un país rico en iniciativas relacionadas con la sostenibilidad ambiental, económica y social, sino también por las muchas experiencias de Turín en procesos innovadores de desarrollo económico local.

2015 pasará a la historia que en el contexto internacional e italiano: Año Europeo para el Desarrollo; último año para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); el secretario general de las Naciones Unidas lanzará los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-30 (SDG), en los que el proceso de definición de la importancia del nivel local ya ha sido fuertemente enfatizado, además de la EXPO ya mencionada y Conferencia sobre el Clima en París, último llamamiento a los líderes mundiales a adoptar sin demora las medidas necesarias para la protección y conservación de la Tierra, que como ha recordado el Papa Francisco en su encíclica, es nuestro hogar común.

Julio, 2015.

6. Reflexiones en torno a ejes claves en el desarrollo económico local y su vinculación con la cooperación y acción internacional.



Juan de Dios García Serrano.

*Consultor Internacional en
Desarrollo Económico Local.*

6.1. La Economía Social y Solidaria en el desarrollo de los territorios, comunidades y personas: La riqueza de la complejidad. (*)

Estamos asistiendo en todos los continentes a la construcción social de una realidad compleja y dinámica, al proceso de configuración de la Economía Social y Solidaria, de “otra economía”, que no es la mera suma de realidades sino una mezcla creadora y multiplicadora de agentes y personas con identidades diferentes, experiencias, proyectos, caminos, modelos y metodologías que no siempre convergen, que colaboran entre si y en algunas ocasiones se contradicen entre sí.

La Economía Social y Solidaria, como recogemos en este documento¹ abierto para el debate puede ser una respuesta social y económica a las necesidades de los territorios, comunidades y personas eficaz en este contexto mundial complejo. Hemos intentado responder a algunas cuestiones vinculadas con la naturaleza multidimensional de esta realidad, su idoneidad en el contexto del Desarrollo Humano Local y su papel como agente activo de transformación. Asimismo, hemos apuntado algunas posibles estrategias y acciones que consideramos de interés para generar procesos de desarrollo sostenible e innovador.

1. Las nuevas relaciones de poder en el territorio.

La globalización, en su actual proceso de desarrollo, ha significado una profunda transformación en la configuración y la relación entre el poder central y el poder local. Estos cambios se manifiestan en los territorios, socialmente construidos, en la convergencia de los actores y actrices sociales que se encuentran en un espacio geográfico dado y procuran, ahí, identificar y resolver problemas comunes.

Esta construcción social del territorio se fundamenta tanto en recursos genéricos como específicos (sociales, culturales o ambientales), pero son estos últimos, según Pecqueur, los que generan la identidad territorial. El encuentro entre el patrimonio natural y humano a partir de estos recursos específicos protagoniza una dinámica del desarrollo innovadora y diferenciada.

Al interior del territorio, los impactos directos e indirectos de la globalización se materializan en el papel de las grandes empresas, que tienden a reemplazar las estructuras locales tradicionales, rehaciendo la división del trabajo, ya que “el dominio del espacio pertenece a quien tiene la capacidad de escoger. La gran



José María López Serrano.

*Consultor Internacional
en Desarrollo Territorial
Socioeconómico.*

¹ Este documento ha sido compartido con otras personas expertas en la materia. Agradecemos especialmente los interesantes aportes y correcciones al texto del Dr. Alfonso C. Morales Gutiérrez.

empresa tiene esa capacidad de poder escoger entre diversos espacios, diversos agentes, diversas colectividades, diversos sub-contratantes” (Pecqueur, 1987). La gran empresa tiene, inclusive, la posibilidad de desinvertir localmente y de trasladar la inversión fuera de lo local, destruyendo equilibrios establecidos y, muchas veces, fundamentales para la integración y la cohesión sociales.

Por el contrario, **las empresas que resulten de la construcción social de un territorio a partir de sus recursos específicos no se trasladan fuera del ámbito local porque ellas son parte integrante del territorio y es ahí donde encuentran su identidad.** Es en este espacio en donde encontramos al conjunto de entidades que forman parte de la economía social y solidaria, un lugar de encuentro de entidades con identidad territorial pero que *está basada en valores humanos y principios de solidaridad, que propugnan el reconocimiento de la otra persona como fundamento de la acción humana y eje de la renovación de la política, la economía y la sociedad (...). Incluye² al conjunto de actividades y organizaciones de carácter comunitario, asociativo, cooperativo, mutualista y demás formas colectivas creadas para responder a las necesidades de empleo y de bienestar de los pueblos, así como a movimientos de ciudadanía orientada a democratizar y transformar la economía”.*

2. Agente incluyente, poliédrico y transformador.

La Economía Social y Solidaria se corresponde por tanto con ese conjunto de realidades socioeconómicas que han encontrado su identidad en el territorio, que son valoradas sobre todo en el último cuarto de siglo XX, y que no se limitan a enfrentar la cuestión social contemporánea desde una única dimensión del ingreso o del acceso a bienes, sino que supone ampliar la mirada, la apuesta por una transformación profunda, tanto material como simbólica, en el sistema económico y en los sistemas políticos, rompiendo con la separación postulada entre economía y política.

No hay un sujeto social predeterminado, sino una pluralidad de sujetos que buscan la construcción de una economía sustantiva orientada a la reproducción y desarrollo de la vida de todas las personas y su medio, una economía incluyente, no sólo de y para las personas más pobres, sino de y para toda la ciudadanía y todas las comunidades. Es una búsqueda de realidades y prácticas económicas no basadas exclusivamente ni centralmente en el mecanismo de capital y mercado, sino que aspira a resolver los problemas de la vida cotidiana. Y esto, lo pretende desde el abordaje multidimensional (económico, social, político, ideológico, tecnológico, comunitario, organizacional, afectivo, jurídico, comunicacional, etc.), desde el reconocimiento de su condición de realidad definida por la complejidad de lo humano. Frente una racionalidad economicista supuestamente objetiva, se apuesta por una racionalidad reproductiva de la vida³ (Franz Hinkelammert). Desde esta perspectiva, la economía es un aspecto más de la vida, forma parte de la acción social. Sin la reproducción de la vida no es posible gozar de ninguna libertad, y sabemos que la vida de toda persona es vida en sociedad.

La Economía Social y Solidaria es dinámica y cuenta con organizaciones y redes de organizaciones que se han ido tejiendo para mejorar las probabilidades de supervivencia y respuesta a las necesidades cambiantes de iniciativas populares (inicialmente consumo, vivienda, empleo, financiación...). En la medida que las necesidades se van ampliando, las respuestas se amplifican, diversifican, se complejizan, surgiendo nuevas figuras y enfoques. Tradicionalmente se han identificado con la enraizada y diversa realidad cooperativa de cuyos datos puede entreverse su impacto y relevancia:

- Las 300 cooperativas más importantes del mundo, produjeron un trillón de dólares, cifra similar a la economía canadiense.
- En 1994 la ONU estimó que el sustento diario de más de 3.000 millones de personas (la mitad de la población mundial) era asegurado o facilitado por empresas cooperativas.
- En el mapeo de la Economía Solidaria realizado en 2007 en Brasil (limitado geográficamente) se detectó más de 22.000 experiencias vivas en el país.

2 Documento Lima +10

3 Una racionalidad que apuesta por la vida en todas sus dimensiones, poniendo énfasis en el análisis de los medios que utiliza nuestra actual civilización para alcanzar determinados fines. “Las amenazas globales (exclusión de la población, subversión de las relaciones sociales, destrucción del ambiente) son este grito (...) que grita por la ausencia de la racionalidad reproductiva.”

- Las cooperativas generan cien millones de puestos de trabajo en el mundo. Esto representa un 20% más que todas las grandes multinacionales juntas.
- En España hay 34.490 empresas de Economía Social, 18.157 cooperativas y 16.333 sociedades laborales. Andalucía se sitúa en primer lugar en el ranking nacional (cuarto trimestre 2010) con 8.456 empresas de Economía Social, lo que supone el 24,52% del total español.
- En Argentina existen más de 18.000 cooperativas que reúnen a una cifra superior a los 9 millones de personas.
- En Canadá una de cada 3 personas pertenece a una cooperativa. Solo el movimiento Desjardins en Quebec reúne a más de 5 millones de socios y socias.
- En Colombia y Costa Rica un 10% de la población forma parte de cooperativas. En los Estados Unidos alcanza al 25% de su población.
- En India superan los 240 millones de personas
- En Japón una de cada 3 familias es cooperativista.
- En Brasil las cooperativas producen el 72% del trigo, el 43% de la soja, 39% de la leche, 38% del algodón, 21% del café y 16% del país y sus exportaciones son superiores a los 1.300 millones de dólares.
- En Bolivia una sola cooperativa de ahorro y crédito maneja alrededor de la cuarta parte de los ahorros nacionales.
- En Colombia las cooperativas de salud atienden a un 25% de la población del país
- En Kenya una de cada 5 personas es socia de una cooperativa
- En Estados Unidos existen más de 30 cooperativas con una facturación anual superior a los 1.000 millones de dólares. Además, un 30% de la producción agrícola nacional es comercializada a través de más de 3.400 cooperativas activas en todo el país.
- En Japón un 91% de las personas que producen en el sector agropecuario son socias de cooperativas que en conjunto facturan anualmente una cifra superior a los 90.000 millones de dólares.
- En Kenya las cooperativas tienen una participación del 45% en el PIB del país y gestionan el 31% de los depósitos y ahorros nacionales. Además producen un 70% del café, un 76% de los productos lácteos y un 95% del algodón.
- En Kuwait las cooperativas de consumo manejan el 80% del comercio minorista del país.
- En Noruega uno de cada 3 habitantes del país pertenece a una cooperativa.
- En el Reino Unido la mayor agencia de viajes independiente es una cooperativa.
- En Uruguay las cooperativas producen el 90% de la leche y sus derivados, el 34% de la miel y el 60% del trigo nacional.
- Las cooperativas dan empleo a más de 100 millones de personas en todo el mundo, lo que representa un 20% de lo que aportan las empresas multinacionales en esta materia.
- Sólo en Europa los bancos cooperativos emplean a más de 700.000 personas.
- En Canadá las cooperativas dan empleo a más de 160.000 personas.
- En Colombia una cooperativa de salud es la segunda empresa en el ranking nacional de generación de empleo.
- En Francia 21.000 cooperativas dan empleo a más de de 700.000 personas.
- En Uruguay las cooperativas dan empleo directo o indirecto a más de 40.000 personas, cifra equivalente a casi un 3% de la población económicamente activa en el país.
- A finales de 2007, se llegó a verificar que en todo el mundo, más de 49,000 cooperativas de ahorro y crédito atienden a más de 177 millones de personas.

No obstante, se ha ido ampliando por la gran proliferación de otras figuras menos institucionalizadas e informales. como: compra y/o comercialización conjunta, las redes de comercio justo, emprendimientos familiares, ayuda mutua, grupos de crédito solidario, finanzas solidarias, banca ética, mercados de trueque o con moneda social local, redes de madres cuidadoras, de ayuda escolar, de construcción de infraestructura para el consumo o la producción local, redes de educación popular, red global de software libre, grupos de autoconstrucción del hábitat, instituciones de presupuestos y gestión participativa de recursos públicos, de realización de derechos⁴,

los procesos de recuperación de recursos de las empresas de capital o del Estado⁵ y todo movimiento o acción colectiva que procura transformar la economía con los valores y sentido, que como propone Polanyi, son iniciativas microsociales para realizar “el sustento de la persona”.

Asimismo, son iniciativas que contribuyen a una metamorfosis, en términos de Edgar Morin, que está ya en marcha, “... una efervescencia creativa, una multitud de iniciativas locales en el sentido de la regeneración económica, social, política, cognitiva, educativa, étnica, o de la reforma de vida. Y continua afirmando que (...) “Estas iniciativas no se conocen unas a otras; ninguna Administración las enumera, ningún partido se da por enterado. Pero son el vivero del futuro. Se trata de reconocerlas, de censarlas, de compararlas, de catalogarlas y de conjugarlas en una pluralidad de caminos reformadores. Son estas vías múltiples las que, al desarrollarse conjuntamente, se conjugarán para formar la vía nueva que podría conducirnos hacia la todavía invisible e inconcebible metamorfosis”.

Por tanto, “La economía social y solidaria es entonces un modo de hacer economía, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios no en base al motivo de lucro privado sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para todo el mundo que en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades para resolver las necesidades materiales a la vez que estableciendo lazos sociales fraternales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y el respeto a las generaciones futuras, consolidando vínculos sociales armónicos y duraderos entre comunidades, sin explotación del trabajo ajeno” (Corragio).

En todo caso, y siguiendo la definición de la Comisión Científica del CIRIEC-España (1990), la Economía Social comprendería aquél “Conjunto de empresas privadas que actúan en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar y en las que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio/a, correspondiendo un voto a cada uno de ellos/as. La economía social también incluye a aquellos productores no de mercado privados y no controlados por las administraciones públicas cuya función principal es producir servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares, procediendo sus recursos principales de contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad”.

3. La acción transformadora de la economía social y solidaria en el territorio.

En muchos de los análisis macroeconómicos existentes, y aún más en el imaginario de las personas expertas (análisis y política) en los países y territorios, prima una visión simplista a la hora de identificar elementos tructores del desarrollo económico. Este enfoque neoclásico-keynesiano, viene a afirmar que sólo existen dos sectores institucionales de creación de riqueza, a saber, el sector privado (que se identifica con el sector capitalista) y el sector público. Al primero se le suponen ventajas en la producción eficiente de bienes y servicios aunque se le reconocen una serie de deficiencias, los conocidos fallos de mercado, a los que el segundo sector es capaz de dar soluciones eficaces a través de la política económica.

Pero la realidad, tozuda, viene a sugerirnos otro enfoque más amplio, menos simplista, menos cartesiano y más abarcativo, donde **la Economía Social y Solidaria, se puede introducir como un tercer elemento mixto que en muchos casos se ha convertido en un elemento clave de desarrollo en el sistema económico de los países y amplias regiones del mundo.** Así, Chaves y Monzón, viene a decir que: “Las cooperativas o las mutualidades, han ocupado un significativo espacio en el sistema económico mejorando su funcionamiento, aliviando tensiones y problemas y generando nuevas oportunidades para la sociedad, a la vez que este tercer sector, al ser portador de determinados valores, que confieren primacía al ser humano y a lo social frente al mercado y al capital, se ha alzado como un vector clave dirigido a imprimir otro modelo de desarrollo y estilo de vida a la Humanidad”.

5 Equipamientos de fábricas, empresas en general, tierras, edificios, viviendas, etc.

Los estudios (p.ej. CEPAL para A. Latina) acerca de los avances en el alcance de los objetivos del Milenio arrojan un panorama que podríamos calificar como desalentador y preocupante. Podríamos extraer, al menos, dos grandes conclusiones.

- La primera subraya que “los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza realizados últimamente (caso de América Latina y el Caribe) han sido desalentadores, en gran medida porque no ha sido posible controlar los elevados niveles de desigualdad. En los pocos casos en que los países han logrado disminuir la desigualdad, se han logrado grandes beneficios en materia de reducción de la pobreza”.
- La segunda señala que “no hay evidencia de que económicamente el crecimiento y la reducción de la desigualdad se sustituyan. Por el contrario, en general todo indica que los elevados niveles de desigualdad de las regiones son un obstáculo para el logro de un crecimiento más dinámico”.

Por lo tanto, todos los esfuerzos por reducir la pobreza que se vienen realizando necesariamente están vinculados a fórmulas más equitativas de generación de riqueza, de distribución y de su disfrute. Y en este sentido, las empresas y entidades de la Economía Social y Solidaria han demostrado históricamente su capacidad y potencialidad en el desarrollo armónico y sustentable de los países, regiones, comunidades y personas.

El potencial de generación de valor añadido social de este ámbito es grande y su concreción multidimensional y marcadamente cualitativa, razón por la cual no siempre resulta de fácil percepción y cuantificación. En este sentido podemos constatar que estas entidades⁶ permiten:

- Una distribución más igualitaria de renta y riqueza: debido a sus reglas de distribución de beneficios y reparto de rentas.

- Contribuir de forma importante al desarrollo económico endógeno de los territorios, ya que:

Poseen una mayor propensión a reinvertir los beneficios en el mismo territorio que los genera, promoviendo procesos de acumulación a nivel local;

Disponen de mayor capacidad para movilizar los recursos existentes a nivel local, tanto de ámbito tangible como intangible (conocimientos locales, redes, capital social, confianza, prestigio, etc.);

Poseen una intensa capacidad para crear y extender cultura emprendedora y tejido empresarial, tanto en el ámbito económico como social (véase emprendedores/as sociales);

Más capacidad para engarzar la generación y/o ampliación de actividad económica con las necesidades locales (p.e. servicios de proximidad a la comunidad, servicios sociales, culturales, etc.) y/o con el tejido productivo local,

Capacidad demostrada para mantener actividades económicas con riesgo de desaparición por su falta de rentabilidad (p.e. artesanado) o por la fuerte competencia (industrias tradicionales);

Capacidad para generar capital social en el sentido que lo recoge Putnam, como cimiento institucional fundamental para propiciar un desarrollo económico sólido.

- Contribuir a facilitar una mayor autonomía de los territorios, en un contexto de descentralización y modernización de los estados: El modo de control y de decisión en estas entidades (en la mayoría de los casos), basado en el principio de democracia y participación, tiende a situar en la sociedad civil del propio territorio (frente a los/as detentadores/as del capital, caso del sector capitalista) las riendas del proceso económico. Este ámbito es un elemento clave en la implantación de filosofías y políticas de desarrollo en los territorios que permitan iniciar procesos de territorios socialmente responsables.

6 En mayor o menor medida en función de las características propias de cada realidad dentro del amplio abanico de la Economía Social y Solidaria.

- Corregir desequilibrios del mercado de trabajo: La función sistémica de las entidades (especialmente cooperativas de trabajo y multiactivas) que goza de mayor nivel de reconocimiento y visibilidad a los ojos de los poderes públicos y agentes sociales en los distintos países es, probablemente, la de regulación de los problemas de empleo y la mejora de las condiciones del trabajo, garantizando un empleo de mayor calidad.

- Generar una oferta de servicios de bienestar social: Las entidades de este ámbito presentan, en relación al sector capitalista, ventajas comparativas de eficiencia en la asignación y producción de importantes grupos de servicios directamente ligados a las necesidades de la Sociedad. Se genera una mayor simetría entre ofertante-demandante ya que, en términos generales, existe una mayor sintonía de intereses entre la oferta pública de estos bienes y servicios y la filosofía social y comunitaria de las entidades que la proveen con sentido de servicio público (véase servicios sociales, agua, luz, transporte, educación, servicios sociosanitarios, etc.)

- Generar y liderar procesos de innovación social: gracias a su papel de agente “pivote” entre las necesidades de ámbito público y social y el sector productivo proveedor de bienes y servicios. La Economía Social y Solidaria puede y debe jugar un papel central como nodo estratégico en las redes públicas-privadas de innovación vinculadas a los procesos de desarrollo local.

Dentro de este ámbito, las entidades e iniciativas de la Economía Solidaria (específicamente) están demostrando mucha más dinámica creativa a la hora de incorporar temáticas y emprendimientos que amplían los intereses de la propia Economía Social como disciplina económica y como catalizador de cambio social. Este empuje se traduce en interesantes aportes de innovación social al servicio del bienestar y la calidad de vida de las personas y comunidades, al servicio de la reproducción de vida. Así por ejemplo⁷, se pueden señalar algunos debates de interés sobre:

Economía Solidaria y Género: la contribución de la Economía Feminista y sus análisis del patriarcado a la definición del campo de la economía.

Los debates y análisis sobre los sistemas de intercambio basados en el trueque o los sistemas de monedas locales (SELS).

Los intentos de incorporar aspectos que van más allá de los procesos productivos, como los estudios sobre la configuración y promoción de cadenas de valor solidarias, y sobre el papel que las empresas solidarias pueden jugar en la extensión del impacto de la Economía Solidaria.

La incorporación de la esfera de la distribución a través del Comercio Justo y la articulación de mercados sociales.

La creciente importancia otorgada a las reflexiones y las experiencias de Consumo Responsable.

La ampliación del ámbito financiero de la Economía Social hacia el campo de las finanzas solidarias y la banca ética.

El debate y las propuestas de la corriente de pensamiento que aboga por el decrecimiento y su aplicabilidad en el nivel no sólo macroeconómico sino a nivel meso y microeconómico.

- Mayor estabilización económica: las iniciativas contribuyen a alcanzar un desarrollo económico sostenido y equilibrado, compatible con la seguridad económica de empresas y empleos.

Como señalara Weitzman, la economía de participación, en la que se incluyen las empresas propiedad de sus trabajadores y trabajadoras, altera los incentivos para cerrar la empresa y para iniciar procesos de despido en contextos de crisis o de ciclo recesivo.

- Promover el desarrollo sostenible: En este campo, el cooperativismo y el tejido asociativo en particular, por los valores que les orientan, por su práctica democrática y más equitativa y por su capacidad educativa, constituye un vector clave.

7 Algunos de ellos señalados en ¿De qué hablamos cuando hablamos de Economía Social y Solidaria? Concepto y nociones afines Juan Carlos Pérez de Mendiguren; Enekoitz Etxezarreta Etxarri y Luis Guridi Aldanondo.

Como hemos señalado, por sus propiedades, la Economía Social y Solidaria puede desempeñar un papel clave dentro de una política de ordenación dirigida a democratizar e incrementar la eficacia del Estado, especialmente en el marco de determinadas políticas, como son la política social, medioambiental, cultural, agraria y de desarrollo económico. En concreto, este ámbito es coadyuvante en:

- Más y mejor democracia: Por su propio funcionamiento y lógica cotidiana de decisión, constituye en sí misma un mecanismo eficaz de profundización y dinamización de la democracia. Las reglas reposan en la democracia (principio democrático de una voz = un voto en las cooperativas) y en el empowerment en el sentido canadiense, basado éste en la defensa de los intereses de los más débiles de la sociedad (caso de numerosas propuestas de cooperativas locales y entidades de ayuda mutua). Es una auténtica escuela práctica en el ejercicio de la democracia y de la vida política, que genera experiencia de participación y corresponsabilidad de la ciudadanía en actividades económicas no estrictamente privadas, que extiende una cultura de participación, que enriquece el debate, la crítica y crea opinión pública, y que incrementa la cohesión.
- Colaboración en el diseño y puesta en marcha de políticas de incremento de la eficacia del Estado:

Por su mayor proximidad, y por tanto conocimiento de los problemas y necesidades sociales y de las eventuales soluciones.

Por su mayor sensibilidad hacia los intereses y necesidades de la sociedad, las entidades son capaces de detectar más rápidamente las nuevas demandas sociales así como de urdirle respuestas satisfactorias inmediatas.

Por su carácter privado y su sensibilidad social, puede incrementar el radio de acción pública allá donde, por diferentes razones, ésta presenta limitaciones.

Por su capacidad para promover la implicación y la corresponsabilidad de la sociedad, permite incrementar el impacto y le eficiencia de las medidas de política económica, así como abrir nuevas posibilidades para la implementación de eficaces políticas de reactivación de la demanda en economías abiertas, especialmente cuando se realizan a nivel local y con los servicios de proximidad como eje.

Asegura al Estado que los fondos públicos destinados a las diferentes políticas, y en especial a las políticas sociales, no sean desviados y apropiados por intereses privados.

Esa aportación de valor añadido social⁸ ha sido evidenciada y analizada a lo largo de los dos últimos decenios por numerosos estudios científicos e informes oficiales. Estos estudios no sólo han contrastado la capacidad que tiene este ámbito para generar nuevas oportunidades para la sociedad, para regular importantes desequilibrios sociales y económicos y para contribuir a la consecución de múltiples objetivos de interés general, sino que también han reconocido a este ámbito como portador de un estilo de desarrollo que confiere primacía a las personas. Esa aportación, no siempre bien reconocida, contrasta con la del Sector Privado Tradicional Lucrativo, el Sector Institucional que, aunque eficiente económicamente, genera lo que los y las economistas denominan fallos de mercado, entre ellos, externalidades negativas, una creciente desigualdad en la distribución de la renta, desequilibrios regionales y en los mercados de trabajo y de servicios, especialmente en los servicios de bienestar social.

Hay razones suficientes y de peso que justifican el despliegue de políticas de apoyo y promoción de la Economía Social y Solidaria en los países y territorios. Sus fundamentaciones han de ser rigurosas y robustas al objeto de desautorizar eventuales críticas que pueden acusar a estas políticas como inapropiadas por ser distorsionadoras de la competencia en contextos de economías de libre mercado. Así, como menciona Chaves (2009), ya son numerosos los países⁹ que recogen en sus textos constitucionales un reconocimiento de la especificidad de las entidades de Economía Social y Solidaria y la necesidad de fomentar a estas formas de organización económica.

8 Los ámbitos con más reconocimiento son el empleo, la cohesión social, la oferta de servicios públicos y comunitarios, la generación de tejido social y económico, el desarrollo de la democracia, la innovación social y el desarrollo local.

9 Son los casos de las Constituciones de España (Art. 129.2), Portugal (Art. 80 y 85), Italia (Art. 45) y Grecia (Art. 12.5) en países europeos. Son numerosas las Constituciones de países iberoamericanos que recogen preceptos análogos (Bolivia, Ecuador, Venezuela, etc.).

Asimismo, son significativos los casos en los que se empiezan a instrumentar desde el propio Estado modelos y mecanismos de reconocimiento del papel que tiene este ámbito en la generación de las nuevas políticas públicas de desarrollo y generación de riqueza de los países.¹⁰

4. Culturas diferentes, enfoques diversos y contradicciones.

Podríamos pensar que la Economía Social y Solidaria es la mera suma de enfoques y experiencias, de integraciones, de fusiones, de absorciones, en definitiva de una evolución histórica que nos ha llevado desde el cooperativismo clásico mutualista de los pioneros de Rochdale hasta las nuevas e innovadoras fórmulas de empresas sociales, etc., pasando por un amplio abanico que algunos/as autores/as reconocen como “nueva economía social”. Consideramos que no estamos exactamente ante una mera evolución aditiva, sino ante un proceso acelerado de complejización, por lo tanto de aparición y desaparición de fórmulas, de aceptación y negación simultánea de propuestas, de abordajes multidimensionales que deben contradecirse y reforzarse al mismo tiempo. De hecho esta realidad compleja encuentra acomodos más o menos afortunados en los diferentes países bajo nombres diversos (Social, Solidaria, Alternativa, Popular, Democrática, Comunitaria, etc.), pero debemos reconocer que existen diferentes visiones, incluso contradicciones (no menores en algunos casos). Estas diferencias las podemos concretar especialmente en:

1. Sobre el papel del mercado. Muchas experiencias aceptan la institucionalización del mismo, sin cuestionarlo aunque sí haciendo un guiño a la dimensión social de su identidad (apenas perceptible en casos como las grandes cooperativas o empresas de Economía Social de mercado) más de acuerdo con la visión de compensación de los fallos del mercado. En el otro extremo, ciertas entidades cuestionan el mismo mercado, su naturaleza y su valor como regulador de las repuestas a las necesidades de las personas, propugnando reemplazar al homo economicus por el homo reciprocans (entidades de Economía Solidaria, Alternativa, etc.).
2. Valores y Cultura: Hay y habrá quienes ven en la cultura del individualismo artificial de nuestra sociedades el problema, y en la comunidad la verdadera esencia humana; mientras que otras, respetando las comunidades ancestrales, quieren completar el proyecto moderno de lograr la libertad individual, afirmando no la libertad negativa sino la positiva, la que se habilita y potencia a través de una democracia de asociaciones libres.
3. Ciencia y Tecnología: unas aceptando y viendo los mecanismos de apropiación y control de la misma para convertirlo en un recurso esencial y adecuado para la generación de riqueza, otras subordinándola a la sabiduría y a la prudencia, al conocimiento tácito y popular. Aunque no lo rechazan de plano y en mayor o menor medida emplea el saber de tipo hegemónico o el conocimiento científico, da a su vez gran importancia a la “construcción participativa de saberes”, sin que exista un saber dominante, sino “los saberes”, abordaje propiciado por la corriente conocida como investigación-acción participativa.
4. El rol del trabajo: unas percibiéndolo como una obligación impuesta por el capital, alejada de la vida, en el otro extremo las que asumen al trabajo humano autónomo como una continuación necesaria del trabajo de la naturaleza, como fuente de realización de la persona y las comunidades, como parte de la vida.
5. Papel del Estado: por una parte negándolo o minimizándolo mediante el papel de la sociedad civil (ej. Papel de determinadas ONGs), otras haciendo apuesta por el estado democrático, participativo, como institución esencial y aliada en la construcción de una nueva sociedad.
6. Institucionalización: por una parte, están aquellas que ha construido una institucionalización fuerte,

10 Como es el caso del Plan Nacional para el Buen Vivir de Ecuador, o el impulso a la Economía Solidaria que se viene ejerciendo en Brasil desde la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) dentro del Ministerio de Trabajo y Empleo, entre algunos de los múltiples ejemplos que se vienen gestando en todo el mundo.

entorno a procesos de integración y cooperación vertical, centrada en el poder y la legitimización como variable esencial de transformación social (caso de la Economía Social europea) y por otro lado, aquellas que han apostado por una articulación reticular (a base de redes) con o sin nodos centrales de decisión, entendiendo que las transformaciones sociales son más complejas y requiere procesos más allá de los correspondientes al poder y legitimación institucional (redes internacionales de Comercio Justo, Economía Solidaria, Alternativa, etc.).

7. Epistemologías muy diferentes, las miradas desde las que construyen sus propuestas van desde los enfoques clásicos (socialismo, sindicalismo, cooperativismo, mutualismo, asociacionismo...) a los nuevos enfoques vinculados a género, pueblos originarios, medioambiente, etc.

Sin afán de simplificar los diferentes enfoques con matices enriquecedores, podemos afirmar que las experiencias existentes se nutren de dos fuentes esenciales:

a) El enfoque europeo, vinculado a la Economía Social (muy institucionalizada y con músculo empresarial notable) y que formaría lo que algunos/as autores/as (Jean Luis Laville) vienen a llamar la “Nueva Economía Social”.

b) El enfoque latinoamericano, surgido en los años 80, con una orientación crítica y transformadora y fuerte presencia de las redes internacionales reivindicativas. Como indica Guerra, más allá de escuelas y autores o autoras, lo que caracteriza este enfoque latinoamericano es “la lectura especialmente crítica que hacen de las estructuras económicas contemporáneas, y el rescate de la autogestión y el asociacionismo en las clases populares. (...) Claramente, quienes la defienden ubican esta corriente y sus experiencias, como contra-referentes al neoliberalismo, e incluso al capitalismo”.

Por lo tanto, no hay homogenización, no hay un pensamiento único. La Economía Social y Solidaria (al igual que el Desarrollo Humano Local) es una propuesta que requiere un debate abierto, sin fronteras, necesitando un modelo y un método de abordaje de la complejidad, propio de la condición multidimensional de lo humano, y por ende de lo social. Pero, esta mirada no dogmática no implica relativismo ni falta de rigor científico con respecto a considerar una iniciativa de Economía Social y Solidaria. No se trata de equipararla al marketing social empresarial ni a las iniciativas de Responsabilidad Social Corporativa. Se debe tener en cuenta los objetivos y los fines. No se trata tampoco de dar respuesta a intereses perversos de privatización de la responsabilidad pública del estado ni aboga por un adelgazamiento del Estado como responsable de lo público. Lo que es claro es su aspiración de transformación del modelo de generación de valor, de las relaciones que se producen en la esfera de lo económico y de considerar al mercado como un instrumento no exclusivo ni único de dar respuesta a las necesidades de bienestar y calidad de vida de las personas, comunidades y territorios.

Por tanto, y asumiendo una actitud crítica, no podemos afirmar que exista un consenso internacional aceptado acerca de las fronteras entre lo que podría ser una iniciativa de Economía Social y Solidaria, de la que no lo es en ningún caso. Esto no significa que exista relativismo sino que es fruto del momento de debate creativo en el que nos encontramos inmersos. Y de ahí, probablemente la confusión que surge a la hora de encarar esta temática, utilizándose términos diferentes como sinónimos, cuando en realidad representan realidades diferentes. Y es legítimo preguntarse si todas las iniciativas cooperativas (más allá de que la figura sea claramente aceptada como agente en este ámbito) son de Economía Social y Solidaria, incluso si todas las figuras que se consideran de Economía Social son también de Economía Social y Solidaria. Consideramos que no necesariamente estamos en un ámbito que se identifica con figuras jurídicas, formas organizacionales que se definan Per se como de Economía Social y Solidaria, sino que es su praxis basada en determinados enfoques y valores lo que la pueden definir o redefinir como tal. Esto, sin duda, complejiza aún más el debate, y no es objeto de este documento entrar en esas profundidades más propias de otros abordajes específicos.

5. Desarrollo local de proximidad y economía social y solidaria.

Sin embargo, más allá de la diversidad de enfoques, la Economía Social y Solidaria enraizada por su esencia en el territorio conecta con las cuatro dimensiones del concepto de desarrollo local de proximidad (Lang, 2004): Cognitiva, Simbólica, Interactiva y Democrática.

La dimensión cognitiva del desarrollo local de proximidad se refiere al conocimiento compartido sobre la historia y las diferentes facetas del espacio público común. Este conocimiento permite recurrir a atajos cognitivos que facilitan la comunicación entre los agentes, acercándolos entre sí, permitiendo incluso, en algunos casos, que se establezca una connivencia tácita entre ellos.

La dimensión simbólica de las relaciones locales de proximidad apunta hacia la experiencia de ser parte de una localidad en la cual las personas comparten prácticas específicas económicas, sociales, culturales y políticas. En algunas situaciones el compartir simbólico puede desarrollarse a partir de elementos de identidad etno-lingüística, como es el caso de los dialectos locales, de palabras o acentos locales, que constituyen otros tantos elementos que fomentan fuertemente lazos solidarios.

La dimensión interactiva del desarrollo local de proximidad se refiere a la naturaleza de la vida en las comunidades locales (pueblos, ciudades pequeñas y barrios de los centros urbanos) que conduce, como resultado de acudir a lo largo del tiempo a los mismos sitios, a un gran número de interacciones cara a cara y de comunicaciones interpersonales e, inclusive, en algunos casos al desencadenamiento de fenómenos de lo que Emile Durkheim (1893) designaba como “solidaridad mecánica”, imposible de obtener en el anonimato de la gran urbe.

La cuarta dimensión del desarrollo local de proximidad se refiere al potencial democrático inherente entre los agentes económicos locales debido a su fácil acceso a las estructuras de participación local. En un ambiente democrático, la más estrecha dimensión espacial del público local fomenta el ejercicio de una ciudadanía participativa más intensa.

En conjunto, estas cuatro dimensiones permiten dar una perspectiva más amplia al concepto de desarrollo local de proximidad, permitiendo una aproximación holística a diferentes niveles, entre otros, el económico, el social, el cultural y el político. De éste modo, un abordaje de desarrollo local de un territorio sobre la base de una política de desarrollo local de proximidad tendrá siempre que considerar la interacción de varias características estructurales de ese territorio, resaltando los ámbitos socioeconómico, sociocultural y sociopolítico.

El éxito de las políticas de desarrollo local depende de los niveles de cooperación que se consiga obtener entre los diversos agentes que son llamados a intervenir en el proceso de desarrollo dentro del marco del movimiento colectivo que ese proceso requiere. Es aquí, en este proceso, que se da necesariamente el encuentro entre el desarrollo local y la economía de proximidad que reúne las condiciones para la movilización y para estrechar vínculos, es decir, entre el desarrollo local y la Economía Social y Solidaria.

6. Un desarrollo reticular convergente en el territorio: economía social y las agencias de desarrollo local.

En cualquier caso un desarrollo local asentado en una construcción social del territorio requiere de una organización en red de diversidad de agentes locales que fundamenten su identidad precisamente en el territorio. Estas redes deben acoplar a esos actores e instituciones locales asegurando su cooperación y permitiendo la aparición de liderazgos en el difícil campo del diálogo que, para concretar el desarrollo, deben mantener con los diferentes agentes del mercado y con los representantes de los poderes públicos, a nivel local, regional, nacional e internacional.

Frente a otros momentos del desarrollo de políticas públicas nacionales y/o sectoriales que primaron una visión

corporativista e institucional clásica de apoyo y reivindicación, estamos instalados en un nuevo paradigma de desarrollo basado en el concepto de redes. Este nuevo paradigma, que abarca todas las esferas de lo público y privado ha irrumpido con fuerza en los estudios de ciencia política y en las propuestas de desarrollo más importantes de los últimos tiempos. Petrizzo Páez, en su investigación sobre Policy Networks apunta hacia el estudio de los vínculos entre los actores públicos y privados de carácter corporativo que toman parte en el desarrollo de las políticas. Desde esta lógica, cualquier propuesta debe entenderse desde la posición y la gestión de las conexiones y relaciones que puedan establecerse y operativizarse.

Pero, de forma general, existe una debilidad de relaciones con agentes clave de la red en los territorios, por lo que un reto de la Economía Social y Solidaria es el de desarrollar más y mejores relaciones. Existen infinidad de agentes con los que las relaciones o son escasas/inexistentes o no son de la calidad o el tipo necesario para hacer circular por ellas los recursos necesarios. Ya sea con agentes del conocimiento, con organizaciones intermedias, con actores políticos (léase partidos, asociaciones de cabildero, sindicatos, etc.), creadores/as de opinión, ciudadanía no movilizada o asociada, etc.

En este nuevo contexto, se nos antoja que las Agencias de Desarrollo Local (al igual que otros instrumentos y herramientas con finalidades similares) y las entidades de Economía Social y Solidaria pueden y deberían generar interconexiones (“sinapsis”) más amplias, creativas y profundas, con el fin de colaborar en este reto primordial para los intereses de ambas realidades. Esta colaboración, no debería centrarse exclusivamente en apoyos puntuales de carácter técnico y/o financiero, ni sólo de reforzamiento de capacidades de gestión e innovación, sino, especialmente, instalar y reforzar (en algunos casos) el trabajo con instrumentos y medidas de carácter cognitivo o sensibilización, que permita poner en valor en el territorio la Economía Social y Solidaria tanto en su mirada instrumental (empleo, cohesión social o desarrollo), como en su mirada holística (Economía Social y Solidaria como objetivo en sí misma por sus características esenciales).

Por tanto en este marco de redes, ambas realidades podrían trabajar para:

1. Desarrollar y fortalecer la red de actores/as clave: Estamos ante procesos de cambio y además innovadores en los que se presenta un nuevo paradigma. Es importante que la red tome conciencia de su existencia y que se eviten procesos de polarización excesiva, ya que este es un problema no solo de conceptualización sino también y quizás sobre todo de concienciación. Por este motivo las acciones específicas a emprender por todos y todas deben ir a incrementar las capacidades de agentes clave (Agencias de Desarrollo Local, Confederación o similar, red de investigadores/as), pero también a acciones de sensibilización y a ofrecer oportunidades de encuentro.
2. Reforzar el carácter de proceso de desarrollo más que centrarse sólo en resultados, por lo que habrá que cuidar los cauces de diálogo por parte de todas las partes implicadas y asumir liderazgos responsables; reforzar las capacidades de coordinación de la red y de elaboración consensuada de agenda y planificación estratégica de la misma, respetando los tiempos de cada parte.
3. Establecer, cuidar y fomentar lazos (débiles) con otras partes actoras clave (bancos, multilaterales, otros servicios públicos no específicos para la Economía Social y Solidaria, etc.). La red debe ser abierta, una red que fomente la existencia de lazos débiles con los que alcanzar recursos que tradicionalmente no están en redes cerradas. Este debe ser un trabajo consciente y de todas las partes actoras. Para ello se deben preparar acciones específicas como planes estratégicos de colaboración con banca multilateral, Bancos Centrales, Cámaras de Comercio, o agencias como el PNUD, FAO, etc. Esto es igualmente necesario con otros/as agentes tradicionalmente poco receptivos (principalmente sector financiero incluido seguros, pero también, en otro orden de cosas, los sindicatos).
4. En este proceso de cambio es fundamental acercarse a los retos país y de territorio. Es necesario un esfuerzo para visibilizar las aportaciones a dichos retos y ver qué puede aportar cada parte actora.
5. Es importante desarrollar la red de redes que contemple lo sectorial y lo territorial.

Dados estos intereses comunes en clave territorial y en colaboración con las Agencias de Desarrollo Económico Local, se podría plantear una alianza colaborativa específica que permitiera generar y potenciar el desarrollo de la Economía Social y Solidaria en la agenda de desarrollo humano (económico y social) del territorio. En dicha agenda podrían establecerse también como posibles objetivos:

Trabajar los elementos cognitivos e intangibles. Dicho trabajo debe abordar los principales déficits (políticas de formación adecuadas, sensibilización hacia dentro y hacia fuera del movimiento de la Economía Social y Solidaria, reforzar la investigación, mejora del clima de negocios etc.).

- Reforzar la paleta (amplitud y variedad) de políticas públicas local, regional y nacional (asistencias técnicas y cognitivas por lo que respecta a las de demanda y también a las de oferta). Dicha paleta de políticas debe estar acorde a algunos retos clave (mayor incidencia en el sector productivo, generación de empleo de calidad, abordaje de sectores económicos no marginales, mejorar la capacidad de innovación social, etc.).
- Colaborar en proyectos de territorio, consensuado roles y reforzándose mutuamente (programa de partenariados locales/regionales tipo TSR© de REVES, hermanamientos con entidades de promoción en otros países, etc).
- Establecer estrategias de presencia y desarrollo de la Economía Social y Solidaria en sectores con gran potencialidad e impacto socio-económico: cultura, sanidad, turismo responsable/comunitario, agricultura ecológica, vivienda social, educación, etc.
- Desarrollo de clusters y de capacidades productivas y comerciales: aquí pueden introducirse proyectos de excelencia, sistemas socio-económicos específicos de Economía Social y Solidaria¹¹, desarrollo de sistemas de acompañamiento innovadores (Clubes de internacionalización/innovación), creación y desarrollo de tecnopolos tipo ANGUS (Canadá), etc.
- Facilitar comunidades de aprendizaje en temas clave. El uso de este tipo de comunidades muy utilizadas en entornos como el del software libre debe servir para movilizar recursos. Se trata de gestionar contenidos, generalmente digitales, y comunidades (relaciones, redes sociales) y será su interacción la que producirá conocimiento y nuevos contenidos. Estas comunidades pueden ser de ámbito nacional, internacional y/o local.
- Engarzar lo local y lo estatal/regional, con el fin de acompañar dinámicas que permitan contextos propicios, así como reducir los obstáculos de marcos normativos poco estimulantes.
- Focalizar las capacidades de innovación social en el territorio de todos los agentes de la red como eje para las reformas (liberar las potencialidades de los actores y actrices). Asimismo la innovación social puede jugar un papel cohesionador del movimiento de Economía Social y Solidaria (por cuanto focaliza la atención en el para qué y no en estériles discursos identitarios).
- Desarrollar planes específicos para temas clave: gobernabilidad, ciencia y tecnología innovación (incluida capacidad de innovación social), liderazgo, formación humana, etc.
- Trabajar especialmente con el desarrollo, apoyo y fortalecimiento de las personas emprendedoras del territorio.¹²
- Potenciar la Economía Social y Solidaria como lugar de encuentro multistitucional para el desarrollo territorial: mediante foros (centrados en el encuentro) y ferias (centrados en la exposición) de convocatoria

11 Tales como el Distrito Social Evolucionado, el franchising social, los grupos cooperativos, etc.

12 Adaptación de sistemas de incubadoras y pre-incubadoras (siguiendo modelos como los Business links británicos, o la Fundación Red Andalucía Emprende, etc.), redes universidad-economía social enfocadas a la innovación, programas específicos para personas emprendedoras jóvenes (como proyectos emprendedores de base creativa y social), programas tipo ARUC-ES (CANADA), programas específicos para mujeres y jóvenes, etc.

periódica, con énfasis en las organizaciones y con inversión baja; plataformas (de convocatoria permanente, con énfasis en las personas a nivel individual, sin necesidad de implantación territorial y con inversión baja); parques y centros (con vocación de permanencia, implantación territorial y con un nivel de desarrollo organizativo y un nivel de inversión en recursos elevado).

- Reconocer y detectar las experiencias de Economía Social y Solidaria más innovadoras a escala local pero también aquellas susceptibles de rápida transferibilidad a escala global.

7. A modo de conclusión: conectarse, comprenderse y colaborar en clave territorial.

Esta realidad en proceso de metamorfosis, esta economía “orientada a la vida”¹³ que hemos dibujado en el documento, y como ya apuntábamos al inicio, puede ser una respuesta social y económica eficaz para un modelo de Desarrollo Humano Local. La pregunta que está en el aire es: ¿se puede generalizar, puede haber un sistema de Economía Social y Solidaria no limitado a círculos, redes y experiencias concretas por muy significativas que sean?

Para dar respuestas a ello, en todo caso, será necesario desplegar una mirada amplia, generosa, compleja y no dogmática. Construir esa economía requiere poder social, ideológico y político. A ello puede contribuir la formación de una alianza progresiva, integrada por múltiples actores colectivos, sociales, culturales, económicos y políticos, que a pesar de sus diferencias y conflictos de intereses o de otro tipo se sostenga en base a ciertos acuerdos básicos compartidos, que la constituye en una comunidad política democrática capaz de definir senderos de acción política orientados éticamente por lograr una sociedad más justa, más igualitaria, más democrática, donde todas y todos estén social y económicamente incluidos, y se den modos de acción conjunta, sea mediante convergencias programadas o circunstanciales en el marco de ese objetivo compartido.

En estas confluencias, en esta mirada amplia al desarrollo de los territorios, se debería producir una sinergia clara entre el papel de las Agencia de Desarrollo Local y la Economía Social y Solidaria, no sólo en términos superficiales y coyunturales de compartir acciones, proyectos, integrar este ámbito en la cartera de servicios de las Adel, en tener respuestas instrumentales (en todo caso de interés), sino en articular alianzas sólidas en el marco de las redes nacionales e internacionales.

Por expresarlo en forma coloquial, ambas realidades deberían “conectarse y comprenderse mejor” para poder “colaborar mejor”. Las entidades de Economía Social y Solidaria debería reforzar su apuesta por poner en valor su propuesta de idoneidad para desarrollo local y comunitario en alianza colaborativa con las Agencias, y las propias Agencias de Desarrollo Local deberían acercarse con una mirada más amplia y profunda a la Economía Social y Solidaria.

Es necesario compartir una agenda, un proceso de trabajo compartido que responda a ¿qué podemos hacer juntos en lo concreto, en los territorios, para poner en marcha experiencias que demuestren las bondades del modelo? ¿Cómo podemos pasar de las experiencias concretas, enriquecedoras, a políticas públicas de desarrollo, a convertirlas en experiencias de un modelo diferente de desarrollo? Sin duda, las respuestas, algunas sugeridas de manera incipiente en este documento, requerirán tiempo y mucha creatividad.

8. Bibliografía.

- ALVAREZ, JUAN FERNANDO y otros (2011): "Innovación y Economía Social y Solidaria: Retos y Aprendizajes de una gestión diferenciada". Documento de compilación de la Conferencia Internacional de Economía Solidaria: Retos de una Gestión Diferenciada, celebrada en la ciudad de Barranquilla del 2 al 4 de marzo de 2011.
- ARRUDA, M. (2004):
L' emancipació del treball humà. <http://www.xarxaecosol.org/cgibin/xs014.asp?idio=eng>
- BAREA, J. y MONZÓN, J. L. (2006): Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas, Comisión Europea, mimeo.
- BORZAGA, C. and DEFOURNY, J. (ed) (2001): "The emergence of Social Enterprise". Ed. Routledge . London. Y Nyssen, M. (ed) (2006): "Social Enterprise". Ed. Routledge. London
- CHAVES, R. y MONZÓN, J. L. (2006): La Economía Social en la Unión Europea, Comité Económico y Social Europeo, mimeo.
- CORAGGIO, JOSÉ LUIS, 2004, "Economía del Trabajo: una alternativa racional a la incertidumbre", en J. L. Coraggio, De la Emergencia a la Estrategia. Más allá del "alivio a la pobreza", Espacio Editorial, Buenos Aires.
- CORAGGIO, COMPILADOR, La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas, UNGS/ALTAMIRA, Buenos Aires, pp. 59-78.
- CUNCA BOCAYUVA, PEDRO, 2007, "Economía solidaria y la nueva centralidad del trabajo asociado", en J. L. Coraggio, compilador, La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas, UNGS/ALTAMIRA, Buenos Aires, pp. 241-270.
- DEFOURNY J. and NYSSSENS, M: "Defining social enterprise", en Nyssen, M. (2006) (ed): "Social Enterprise" Ed. Routledge. London
- DEFOURNY, J; DEVELTERE, P.(1999): "Social Economy: The WorldWide Making of a third Sector" in Social Economy North and South.
- FAVREAU, L. (2003) L'économie sociale et solidaire: pôle éthique de la mondialisation ? UNESCO. Economie Ethique N°4
- GAIGER, LUIZ INÁCIO, 2007, "La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas", en J. L. Coraggio, compilador, La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas, UNGS/ALTAMIRA, Buenos Aires, pp. 79-110.
- GARCIA SERRANO, JUAN DE DIOS (2008) La Economía Social y Solidaria. Claves. Conferencia presentada en Proyecto Urbal. Ayuntamiento de Córdoba
- GUERRA, P. (2004): "Economía de la Solidaridad. Una introducción a sus diversas manifestaciones teóricas". <file:///E:/Pablo%20Guerra.htm>
- HAUGH, E. (2004): "A research agenda for social entrepreneurship" Social Enterprise Journal N°1. Ed Social Enterprise London. www.sel.org.uk.
- LAVILLE, J-L. and EME, B. (2004): "Renovación y diversidad de las prácticas". En Laville J-L. (comp): Economía Social y Solidaria. Una visión europea. pp. 35-50. Editorial Altamira. Argentina.
- LAVILLE, J-L.; LEVESQUE, B.; and MENDELL, M. (2007): "The Social Economy: Diverse Approaches and Practices in Europe and Canada". In Noya, A. and Clarence, E. (2007): The Social Economy. Building inclusive economies. Chapter 5. OECD, 2007. Página 26 de 26.
- LANG, S. (2004), "Local Political Communication: Media and Local Publics in the Age of Globalization", in ESSER, Frank e PFETSCH, Barbara (eds), Comparing Political Communication: Theories, Cases and Challenges, pp. 151-183, Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- LEWIS, M. and SWINNEY, D. (2007): "Social Economy? Solidarity Economy? Exploring the Implications of

Conceptual Nuance for actino in a Volatile World” ponencia presentada en el Congreso Mundial sobre Economía Social en Victoria, Canadá.

MELO LISBOA, ARMANDO DE, 2007, “Economía solidaria: una reflexión a la luz de la ética cristiana”, en J. L. Coraggio, compilador, La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas, UNGS/ALTAMIRA, Buenos Aires, pp. 393-396.

MONZON, J.L. (2006): “Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del tercer sector”, CIRIEC-España, nº56, pp 9-24.

PÉREZ DE MENDIGUREN, JUAN CARLOS; ETXEZARRETA ETXARRI ENEKOITZ Y GURIDI ALDANONDO LUIS, (2008) “¿De qué hablamos cuando hablamos de Economía Social y Solidaria? Concepto y nociones afines. Paper en XI Jornadas de Economía Crítica. Bilbao.

LÓPEZ SERRANO, JOSÉ MARIA, (2008), Conclusiones del estudio “Necesidades de formación en las empresas andaluzas de economía social y emprendedores”. Financiado por la Confederación de Entidades para la Economía Social – CEPES Andalucía y Dirección General de Economía Social de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa.

PÉREZ DE URALDE, JOSÉ M^a Y MARIO RADRIGÁN RUBIO (2006). -La economía social en Iberoamerica. Un acercamiento a su realidad (Vol. II).Coordina: Edita: Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES).

PECQUEUR, B. (1987). De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire: essai sur le développement local, Thèse de doctorat, Université des Sciences Sociales, Grenoble.

PECQUEUR, B.(2000). “Qualité et développement – L'hypothèse du panier de biens”, in Symposium sur le développement régional, INRADADP, Montpellier.

PECQUEUR, B. (2004). Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud, Université Joseph Fourier, Grenoble.

RAZZETO, L. (2000): Economía de la Solidaridad y Mercado Democrática.

SALAMON L. M. & ANHEIER H. K. (1997): Defining the nonprofit sector – a cross-national analysis, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University.

SERVICIO DE CONOCIMIENTO ASOCIADO-INNÓMADES (A.C. Morales, R. Chaves, S. Barco, J. Dios García y otros) (2009). Recomendaciones de política pública en materia de promoción y desarrollo del cooperativismo en Bolivia, Ecuador y Venezuela. CAF.

SINGER, P.: “Economía Solidaria: posibilidades y desafíos”. Presentación en el Sindicato de Ingenieros de Rio de Janeiro.

SOUZA SANTOS, BOAVENTURA DE, (2005), Reinventar la democracia, reinventar el estado, CLACSO Libros, Buenos Aires.

(*) Este texto fue elaborado en los preliminares del I Foro Mundial de ADEL, e integrado en las reflexiones aportadas en materia de Desarrollo Económico Local y su vinculación con la cooperación y acción internacional, en el seno del Comité Científico del Foro. Octubre 2011.



Francisco Alburquerque.
Asesor Técnico del Programa de Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina.

6.2. Políticas públicas para el desarrollo económico territorial.

El cambio de modelo productivo y las enseñanzas del desarrollo económico territorial.

1. Introducción.

A lo largo de las últimas décadas se ha ido produciendo un cambio sustantivo en las políticas de desarrollo productivo tendiendo progresivamente a un diseño en el cual los aspectos territoriales han ido adquiriendo cada vez más importancia, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en las actuaciones. Asimismo, el diseño de estas políticas ha buscado la cooperación público-privada, estimulando la participación de los diferentes agentes involucrados, es decir, el sector público, el sector privado empresarial, el sector de conocimiento y el conjunto de la sociedad civil en los diferentes territorios.

Las políticas *sectoriales* definidas desde la administración central o desde los gobiernos regionales son cada vez más cuestionadas por la superior eficacia de un *diseño territorial* de las mismas, dado que temas sustantivos del desarrollo económico como son la incorporación de innovaciones productivas, la formación de recursos humanos para el empleo, la promoción de sistemas productivos locales, y la inclusión de la sostenibilidad medioambiental, son aspectos que requieren un planteamiento desde los distintos territorios, ya que se precisa la eficiente vinculación entre la oferta de conocimiento técnico y el tejido productivo local y la orientación de la capacitación de los recursos humanos según las necesidades concretas del tejido productivo y de la gestión pública local.

De este modo, tanto en los ámbitos urbano como rural, el enfoque del desarrollo económico territorial han ido ganando espacio, así como los organismos encargados de llevar adelante las políticas concertadas entre los diferentes agentes desde los distintos territorios, como son las *Agencias de Desarrollo Local y Regional*.

En general, el predominio de los planteamientos en favor de la desregulación y el libre juego de las fuerzas del mercado propios de la ideología neoliberal, ha demorado considerablemente un aprendizaje que en la práctica exige una acción coordinada de los diferentes actores¹ desde cada uno de sus territorios. En otras palabras, ha retrasado la inclusión de la dimensión territorial en el diseño de las políticas de desarrollo productivo, las cuales deben superar el enfoque sectorial a fin de ganar eficacia y eficiencia en la implementación de las mismas. Hay que recordar que dichos planteamientos neoliberales han tenido en la práctica un impacto muy desfavorable, colaborando a la destrucción de buena parte del tejido empresarial, en especial entre las microempresas y pymes locales, lo cual ha limitado considerablemente los avances en la lucha contra la desigualdad económica y social.

¹ Utilizo el nombre genérico de “actores” para referirme tanto a hombres como mujeres protagonistas de los procesos de desarrollo territorial.

2. Retos esenciales que afrontar.

El nuevo enfoque de la política de desarrollo productivo se encuentra relacionado con los factores que acompañan la actual fase de cambio estructural en la economía mundial, basada en la difusión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones como “factor clave” del nuevo paradigma tecnoeconómico (Pérez, 1986). Dicho cambio estructural se orienta por la incorporación de innovaciones productivas (tecnológicas, medioambientales, de gestión, sociales, organizativas e institucionales) que suponen un mayor valor agregado de conocimiento y la apuesta por la calidad, la diferenciación productiva y la sostenibilidad ambiental mediante modelos de organización productiva que complementen los tradicionales enfoques sectoriales y de carácter generalista, con una creciente valorización de los entornos territoriales, a fin de asegurar condiciones locales favorables para la incorporación de innovaciones productivas sostenibles y empleos verdes².

La identificación de *sistemas productivos locales*, la formación de redes y la cooperación entre empresas, así como la búsqueda de economías de gama basadas en la calidad y la diferenciación productiva y la sostenibilidad ambiental, el eficiente funcionamiento de los mercados locales de trabajo, y la creación de sistemas territoriales de innovación son, entre otros, aspectos fundamentales de esta nueva política de desarrollo productivo, la cual concede una importancia decisiva a la incorporación de innovaciones, la cooperación empresarial, el desarrollo de competencias o capacidades laborales, empresariales y territoriales, la gestión empresarial y tecnológica, y la formación de los recursos humanos según los requerimientos de los diferentes perfiles productivos territoriales.

La interacción de estos factores ha dado origen, pues, a un nuevo enfoque de política de desarrollo productivo donde las instituciones de representación empresarial así como las organizaciones sindicales tienen que cambiar sus rutinas de comportamiento (a menudo limitadas al cabildeo cerca de los gobiernos para la captura de subvenciones), y pasar a alentar la cooperación entre los actores territoriales a fin de fortalecer el tejido productivo territorial, junto a las instituciones educativas, las organizaciones de asistencia técnica, y un sector financiero de proximidad comprometido con la inversión productiva y el empleo en el territorio. Es este el cambio de modelo productivo que se requiere, lo que implica diferentes formas de comportamiento por parte de actores clave en estos procesos.

En definitiva, el cambio estructural y las mayores exigencias planteadas por el contexto de la globalización y la crisis climática, junto a los procesos de integración económica a nivel internacional, han hecho emerger un nuevo enfoque de desarrollo productivo, lo cual plantea un nuevo rol a las administraciones públicas territoriales, así como la necesidad de la concertación público-privada como componentes de este nuevo enfoque de política.

En este contexto, la nueva política de desarrollo productivo debe comprenderse en un sentido amplio, más allá de la atención hacia la problemática de las grandes empresas, ofreciendo una visión de futuro dirigida también al conjunto de los sistemas productivos locales, a fin de crear y garantizar condiciones de fortalecimiento de la base productiva de los respectivos territorios, sin limitarse –por tanto– a las tradicionales políticas de carácter sectorial dirigidas a la reconversión, la promoción y mejora de grandes empresas en sectores concretos.

3. Nuevas ideas, estrategias, propuestas y herramientas o instrumentos desde los territorios.

La experiencia internacional muestra a lo largo de estas últimas décadas, una serie de cambios en la política de desarrollo productivo que incluyen nuevos contenidos, nuevos mecanismos y nuevas estrategias de intervención.

² La “Iniciativa sobre Empleos Verdes” tiene como objetivo la movilización de gobiernos, empleadores y trabajadores a fin de promover una Economía Verde con empleos verdes y trabajo decente, es decir, impulsando actividades que reduzcan el impacto ambiental de empresas y sectores económicos hasta alcanzar niveles de sostenibilidad ambiental, por la reducción del consumo de energía, materias primas, y agua; disminución o eliminación de las emisiones de gases de efecto invernadero; disminución o eliminación de los desechos y contaminación; y la protección y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad (PNUMA/OIT: “Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono”, Turín, Italia, 2010).

a) Nuevos contenidos de la política de desarrollo productivo.

Por lo que se refiere a los nuevos contenidos de la política de desarrollo productivo cabe señalar:

- La creciente *interdependencia entre agricultura, industria y servicios*, que hace que la eficiencia productiva dependa tanto de las actividades directamente productivas como de los servicios ligados a las mismas.
- La importancia de las *políticas de corte microeconómico* como elemento complementario a las actuaciones de carácter macroeconómico, que suelen ser objeto de atención predominante de la política económica de los países.
- *El carácter proactivo de las actuaciones públicas* frente al tradicional carácter pasivo de la misma, basado en la concesión de incentivos financieros y subvenciones.
- La relevancia de las políticas de *carácter horizontal*, dirigidas a crear entornos territoriales favorables a la incorporación de innovaciones productivas sostenibles.

Entre las políticas de carácter horizontal cabe destacar:

- *La formación de recursos humanos* y la especialización y calificación profesional según las potencialidades y oportunidades de cada sistema productivo local.
- La prioridad dada a la *promoción de las microempresas, pymes y cooperativas de producción*, que constituyen la gran mayoría del tejido empresarial de cualquier país, con una incidencia muy relevante en la articulación del mercado interno así como en la generación del empleo e ingreso de amplias capas de la población.
- El establecimiento de vinculaciones permanentes entre el sector de conocimiento (universidades, institutos de formación profesional, centros de servicios de consultoría y asistencia técnica, entre otros) y las microempresas, pymes y cooperativas de producción que son demandantes de conocimiento técnico y profesional. En otras palabras, el establecimiento de relaciones que aseguren la incorporación de innovaciones productivas sostenibles en cada ámbito territorial.
- La adecuada atención a las características medioambientales de cada territorio, a fin de diseñar políticas de carácter sostenible, las cuales no se limitan a evitar los impactos sobre el medioambiente, sino que promuevan la *producción ecoeficiente, la producción ecológica y el reciclaje y reutilización* de residuos, como una apuesta de los territorios, a fin de cambiar el carácter insostenible del actual modelo de producción y de consumo predominante actual.

Como se aprecia, se trata de medidas orientadas a la creación de *entornos territoriales* favorables para el desarrollo innovador y la promoción de nuevas empresas sostenibles y empleos verdes, una cuestión en la cual las entidades de representación empresarial y sindical tienen posibilidades para promover acciones de desarrollo y articulación productivas en el amplio espectro de políticas que se esboza, participando activamente en la elaboración público-privada de las estrategias de desarrollo territorial y facilitando la coordinación interinstitucional en las políticas de desarrollo productivo.

Otras medidas de carácter horizontal en el marco de la nueva política de desarrollo productivo se refieren a:

- Mejora del acceso a la información sobre innovaciones, tecnologías, productos, procesos productivos, mercados y asistencia técnica para la promoción y evaluación de proyectos sostenibles entre las empresas locales.
- Asistencia técnica a las microempresas, pymes y cooperativas de producción locales para facilitar los procesos de asociación y cooperación entre ellas, así como la asimilación de nuevas tecnologías, la incorporación de innovaciones productivas, de gestión, y acceso a mercados.

- Una estructura impositiva que favorezca la inversión en investigación y desarrollo para la innovación localmente, la adquisición de nuevos equipos y el fomento de la ecoeficiencia y la producción limpia.
- Identificación de las especialidades formativas susceptibles de incorporar innovaciones en los sistemas productivos locales, junto a la dignificación social de la formación profesional y el importante papel del empresariado innovador.
- Mejora de las infraestructuras y equipamientos básicos que redundan en mejoras de productividad de las empresas locales.
- Un marco legal y jurídico apropiado al desarrollo de las microempresas, pymes y cooperativas de producción.

Como puede apreciarse, se requiere un tipo de políticas “multinivel” así como una eficiente coordinación entre las actuaciones de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, en cooperación con el sector privado empresarial, el sector de conocimiento y la sociedad civil.

La importancia concedida al despliegue de las políticas de carácter *horizontal* no invalida la relevancia de las políticas *sectoriales* ni la que poseen las políticas que deben seguir alentándose desde los gobiernos centrales (regulación del mercado de trabajo, protección medioambiental, igualdad de género, entre otras). Sin embargo, puede advertirse que cada vez más, el concepto de sector es reemplazado por una visión más *integrada* de los elementos de los que depende la eficiencia productiva y la sostenibilidad de los diferentes *sistemas productivos locales*, lo cual incorpora aspectos empresariales y territoriales (esto es, sociales, educativos, institucionales, entre otros), mostrando que la construcción de *entornos territoriales innovadores* es un aspecto fundamental del nuevo modelo productivo. Lógicamente, ello implica alentar los espacios de colaboración público privada entre los diferentes actores territoriales.

b) Nuevos mecanismos.

Junto a los cambios de contenido, la política de desarrollo productivo ha experimentado también importantes transformaciones en los mecanismos utilizados para su implementación, entre los cuales hay que destacar:

- La utilización de mecanismos de *descentralización* territorial en el diseño de las políticas de desarrollo productivo, así como en las políticas activas de empleo.
- La relevancia de la *coordinación institucional* entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (central, regional, provincial y municipal).
- La trascendencia de la *cooperación público-privada* de los actores socioeconómicos territoriales.

La *descentralización* facilita un mejor conocimiento de las necesidades y las circunstancias específicas de la realidad socioeconómica y empresarial de cada territorio, y posibilita un mayor acercamiento a los actores territoriales. Igualmente, ello incrementa su capacidad de convocatoria y movilización y la facilidad para alcanzar acuerdos de concertación territorial por el desarrollo económico sostenible y el empleo.

El mayor conocimiento de la realidad económica, social y cultural que se deriva de la proximidad a los diferentes territorios permite un diseño más específico de las políticas de fomento productivo y del empleo, basado en la cooperación de las empresas con su entorno, así como con las instituciones de apoyo, los sindicatos o agrupaciones de trabajadores/as y el conjunto de gobiernos territoriales. De este modo, se consigue incrementar de forma sustantiva la capacidad para movilizar de forma más eficaz los recursos humanos y materiales existentes, permitiendo aprovechar las ventajas de un diseño de políticas adaptado a las necesidades y potencialidades de cada ámbito territorial. Las autoridades territoriales (regionales o municipales), son así protagonistas potenciales de la concepción e implementación de las políticas de desarrollo productivo, que debe dejar de ser monopolio exclusivo del nivel central del Estado.

Hay que insistir, no obstante, en que la asunción de competencias y responsabilidades por parte de los gobiernos regionales o locales, como mecanismo para reforzar la eficiencia de las actuaciones de la política de desarrollo productivo, no supone una menor relevancia de las actuaciones del nivel central del Estado. De ahí que la *coordinación institucional* entre los diferentes niveles de las administraciones públicas sea un tema fundamental en la política de desarrollo productivo, sobre todo en un contexto que exige un mayor grado de coordinación y cooperación en materia de innovación tecnológica, medioambiental, organizativa, social e institucional.

En concreto, algunas de las responsabilidades de carácter estratégico en la política de desarrollo productivo pueden seguir estando en el nivel central del Estado, compartiendo con las autoridades regionales o locales parte de las funciones dirigidas a la creación de *entornos territoriales* favorables a la innovación productiva sostenible, mientras que aquellas funciones que requieren un contacto más directo y fluido con el entorno territorial pueden ser más fácilmente asumibles por parte de las autoridades locales en aras de la mayor eficiencia que ello conlleva y de la concreción de la *cooperación público-privada* que se requiere entre los distintos actores territoriales.

Este planteamiento requiere, por tanto, una madurez suficiente en las relaciones entre los distintos actores territoriales, con la asunción de sus roles respectivos. Desde la esfera pública se trata de facilitar, entre otros, aspectos decisivos como:

- La apertura de espacios de diálogo y concertación de actores locales en los diferentes territorios.
- La movilización y participación de dichos actores locales para la discusión de las estrategias de desarrollo territorial sostenible y la construcción del *capital social* y *la gobernanza* que requieren dichos procesos.
- La dotación y calidad de las infraestructuras y equipamientos básicos necesarios.
- La construcción de sistemas de formación de recursos humanos según las características de cada ámbito territorial.
- La construcción de sistemas territoriales de innovación (I+D+i).

Por su parte, el sector privado empresarial debe desplegar su rol en la actividad productiva, buscando la eficiencia y calidad en las relaciones laborales y en las vinculaciones con los restantes actores participantes en sus respectivas cadenas productivas en sus ámbitos territoriales. Esto obliga, naturalmente, a dar prioridad a la *cooperación público-privada* como otro de los mecanismos fundamentales de la política de desarrollo productivo, lo que en la práctica equivale a la introducción de cambios en la dinámica social y en la cultura predominante. Y, por supuesto, ello implica avanzar en la convicción de que todo esto requiere acuerdos políticos suprapartidarios ya que los ciclos de desarrollo y cambio estructural son siempre mucho más largos que los ciclos electorales o políticos.

Así pues, el despliegue de los nuevos mecanismos de la política de desarrollo productivo se traduce en actuaciones dirigidas a la construcción de entornos territoriales favorecedores de la incorporación de innovaciones técnicas, medioambientales, sociales e institucionales en los diferentes *sistemas productivos locales*, generando de ese modo oportunidades productivas y de empleo, lo cual requiere, asimismo, políticas activas a nivel territorial, que aseguren la capacidad de los recursos humanos para poder aprovechar las citadas oportunidades.

De ese modo, la búsqueda de la eficiencia productiva se beneficia de los avances en la *inclusión social*, esto es, la mejora de las condiciones laborales y la calidad de los recursos humanos, que constituyen objetivos funcionales al logro de ventajas de futuro en la actual sociedad basada en el conocimiento.

La importancia de la cooperación público-privada entre los mecanismos de la nueva política de desarrollo productivo exige, pues, reconocer la oportunidad de promover los necesarios *acuerdos territoriales suprapartidarios* y la creación de instituciones con capacidad para intermediar, a fin de facilitar la identificación de las demandas subyacentes de innovación en el tejido productivo local, y adecuar una oferta eficiente de servicios de desarrollo empresarial, servicios para el empleo, promoción de “empleos verdes”, y servicios para la incorporación de la sostenibilidad ambiental en los procesos de producción, consumo y reciclaje de residuos.

c) Nuevas estrategias de intervención.

Como hemos señalado, junto a la tradicional política sectorial, en el nuevo enfoque del desarrollo productivo y el empleo se dedica una atención especial a las políticas de carácter horizontal orientadas a la mejora del entorno territorial donde se ubican las redes de empresas y cadenas productivas. En ello destacan, como hemos visto, la importancia de la introducción de innovaciones productivas y medioambientales, la generación de nuevas empresas, la creación de redes de cooperación empresarial, la formación de recursos humanos calificados y el acompañamiento de políticas activas de empleo y creación de empleos verdes, a fin de asegurar la cohesión económica y social, así como la sostenibilidad ambiental.

Todo esto se refuerza, aún más, en el contexto actual de acumulación de desafíos en la *política medioambiental y energética*, con la necesidad de avanzar de forma más decidida en la incorporación de las *energías renovables* y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, frente a las exigencias de una nueva reconversión industrial y tecnológica orientada por la creciente incorporación de formas de *producción ecoeficiente*, producción limpia y producción ecológica (Fussler, 1998).

En este sentido, conscientes de la importancia de la tecnología y la sostenibilidad como elementos clave de la eficiencia productiva, podemos resumir algunas de las principales líneas de actuación de las nuevas estrategias de política:

- Importancia de las políticas de apoyo a la *innovación y el desarrollo sostenible*, tanto a nivel central como territorial.
- La creación de *Agencias de Desarrollo Local o Regional*, como organismos de carácter mixto, es decir, público-privado, con una orientación esencialmente técnica, para instrumentar las estrategias adoptadas por el acuerdo de los diferentes actores territoriales, a fin de implementar las medidas de diversificación y transformación productiva sostenible de cada territorio, así como las relacionadas con la observación de los mercados locales de trabajo, la prestación de servicios para el empleo, y la incorporación de la sostenibilidad en el tejido productivo local.
- Recuperación de una banca pública de proximidad orientada al fomento del desarrollo económico territorial.
- Fomento de la construcción de sistemas territoriales de innovación a través de la vinculación y cooperación de los actores involucrados localmente (sector de conocimiento, sector productivo, sector público y sociedad civil).
- Recuperación por parte de una *gestión pública territorial* con participación de la ciudadanía de las redes de distribución de *energía y agua potable*, y promoción decidida del uso de *energías renovables*, a fin de acelerar la sustitución del modelo energético actual dependiente de la utilización de combustibles fósiles.

Es importante destacar la necesidad de reorientar la potencialidad de los sistemas nacionales de Ciencia y Tecnología hacia el fortalecimiento, promoción y coordinación de *sistemas territoriales de innovación*, tratando de evitar la frecuente desvinculación existente entre las actividades de incorporación y aplicación de las innovaciones productivas, de un lado, y las rutinas habituales del personal científico, que se orienta, a veces de forma casi exclusiva, hacia la producción de artículos en revistas de supuesta excelencia académica, pero que tienen una aplicación limitada o nula para la incorporación de innovaciones concretas al no asegurar la vinculación con los actores protagonistas del tejido productivo local.

Las regiones o territorios en general, pueden utilizar, como vemos, nuevos instrumentos de fomento productivo y empleo, como son las Agencias de Desarrollo Local o Regional, con el fin de incorporar la especificidad de su perfil productivo y de empleo en sus estrategias de desarrollo. Esta selectividad estratégica es especialmente importante para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de los instrumentos orientados a favorecer los sistemas productivos locales y priorizar la inversión productiva sostenible.

d) La vinculación de las políticas de desarrollo productivo.

Las políticas de desarrollo productivo tienen, pues, como finalidad última, la ampliación de las actividades económicas y la mejora de la eficiencia productiva del tejido empresarial local. De esta forma, se incluyen entre estas políticas, actuaciones muy variadas, como la regulación de mercados concretos, la mejora de la cualificación de los recursos humanos locales, la dotación de infraestructuras y servicios de desarrollo para microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción, o el establecimiento de incentivos financieros, fiscales u otros para fomentar los emprendimientos innovadores de carácter sostenible.

Pero, junto a una amplia gama de actuaciones *desde la oferta*, existe también como finalidad la de hacer aflorar los requerimientos subyacentes de la demanda en lo relativo a la modernización productiva y la incorporación de innovaciones medioambientales entre el colectivo de microempresas, pymes y pequeñas cooperativas de producción, las cuales, por sí solas, encuentran importantes dificultades para ello.

La experiencia europea occidental en el diseño de este tipo de políticas de desarrollo productivo constituye un ejemplo singular del cual pueden extraerse enseñanzas provechosas de un enfoque integrado de políticas empresariales y territoriales. En efecto, en la Unión Europea se ha ido desplegando, a lo largo de las últimas décadas, una activa política de desarrollo industrial y de innovación empresarial (con focalización principal en las pymes), así como una política de desarrollo rural y de desarrollo sostenible, *de forma combinada con una renovada política de desarrollo territorial*. Esta matriz de políticas e instrumentos condensa en la práctica un proceso de aprendizaje en el cual la principal lección es, muy posiblemente, la de contextualizar territorialmente las políticas de fomento productivo y de desarrollo empresarial y empleo, a fin de lograr su mayor eficacia y eficiencia.

En otras palabras, ello ha supuesto la necesidad de avanzar desde el tradicional enfoque sectorial de dichas políticas al planteamiento fundamentalmente *horizontal e indirecto* de las mismas, tratando en todo momento de fomentar el funcionamiento eficiente de los mercados y repartiendo las responsabilidades entre las empresas y el sector público, siendo el papel principal de éste último, el de crear *entornos territoriales* favorables al desarrollo productivo, superando los enfoques sectoriales.

Este *enfoque horizontal y territorial* articula un conjunto de actuaciones prioritarias para reforzar la competitividad empresarial a través de varios ejes estratégicos fundamentales:

- *Fomento de las inversiones* inmateriales para introducir la calidad, la sostenibilidad ambiental y las innovaciones tecnológicas y de gestión, y para facilitar la formación de los recursos humanos según los requerimientos de los sistemas productivos locales y mercados locales de trabajo.
- *Desarrollo de la cooperación* empresarial facilitando el marco para que los agentes económicos encuentren espacios de colaboración, especialmente entre las empresas e instituciones de apoyo existentes a nivel territorial.
- *Impulso de reglas de competencia equitativa*, las cuales justifican la prioridad de los apoyos a las pequeñas empresas no sólo por razones de equidad y desarrollo regional (dada su importancia desde el punto de vista del empleo e ingreso y su presencia amplia en el territorio), sino también para tratar de equiparar sus condiciones de competitividad en los mercados frente a las grandes empresas.
- *Modernización de las Administraciones Públicas*. Las tradicionales prácticas administrativas y de gestión pública organizadas desde ministerios sectoriales y con una estructura centralista, no se corresponden con los requerimientos de competitividad exigida a las actividades productivas y empresariales, ni con la horizontalidad de las políticas que ello conlleva. Esto exige la modernización de la estructura, funcionamiento y modos de intervención de las administraciones públicas, lo cual implica el avance de los procesos de descentralización, la redefinición de los objetivos del servicio público, la agilización de procedimientos administrativos y el incremento de la transparencia, entre otras medidas de reforma de la función pública, a fin de buscar espacios de corresponsabilidad junto al sector privado para el logro de los grandes objetivos del desarrollo productivo sostenible y el empleo local.

4. Las Agencias de Desarrollo Territorial.

Desde hace algunas décadas, en los países desarrollados, la *política regional* es llevada a cabo por actuaciones en cuyo diseño e implementación suelen participar los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, tratando de buscar la colaboración del sector privado empresarial y el “sector de conocimiento”, que incluye los ámbitos educativo, de capacitación y asistencia técnica. De este modo, la política de desarrollo regional contempla actuaciones surgidas de los niveles municipal, provincial, regional y central, además de –en su caso– el ámbito supranacional, como ocurre en los países de la Unión Europea.

En la puesta en práctica de dichas políticas, las Agencias de Desarrollo Territorial constituyen **instrumentos** muy importantes. Se trata de entidades sin fines de lucro, creadas con ayuda de recursos públicos, con el objetivo de promover el desarrollo de una determinada área o región, para lo cual se dotan de personal técnico capacitado con la misión de intermediar para acercar la oferta de *servicios de desarrollo empresarial* al tejido productivo local, a fin de fomentar la diversificación y transformación productiva territorial y la generación de empleo en el territorio.

Las Agencias de Desarrollo Territorial (ADT) son organismos de nivel intermedio, concertados entre los diferentes agentes sociales territoriales, públicos y privados, que protagonizan, de este modo, una nueva forma de hacer política de desarrollo productivo en los diferentes territorios. Con ello se pretende poner a disposición de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales, una avanzada infraestructura técnica que facilite un conjunto de soluciones y servicios difíciles de alcanzar por ellas mismas de forma autónoma, dado su reducido tamaño, la escasa predisposición a la cooperación y la lejanía e inadecuación del diseño de instrumentos de fomento promovidos desde el nivel central del Estado.

El objetivo principal de las ADT es fomentar el desarrollo territorial a partir de la activación y valorización de los recursos locales: humanos, naturales, técnicos, económicos y financieros. Ello no excluye la posibilidad de atraer otros recursos del exterior. Por ello las agencias y los planes estratégicos de desarrollo territorial constituyen instrumentos importantes para orientar las inversiones hacia actividades que fortalezcan la dinámica del desarrollo endógeno, esto es, que cada territorio o región aproveche de la forma más eficiente su potencial de desarrollo económico, social y ambiental.

En suma, las ADT son organizaciones de perfil esencialmente técnico que incorporan como misión el desarrollo económico local sostenible y la generación de empleo en sus territorios de actuación, impulsando para ello lazos significativos entre las autoridades públicas territoriales y los diversos actores locales, con el fin de implementar las estrategias de desarrollo territorial sostenible consensuadas por dichos actores.

La experiencia señala que las ADT que muestran un mayor grado de solidez y legitimidad institucional son aquellas que tienen un carácter mixto (público-privado), al facilitarse con ello las condiciones de gobernanza de dichas entidades, dando muestra de la creación del *capital social territorial* necesario para el despliegue de los acuerdos territoriales y la confianza entre los actores locales.

No obstante, hay también ADT de naturaleza exclusivamente pública o privada. En el primer caso tienen la dificultad de lograr una confianza plena por parte del sector empresarial y el peligro de verse sometidas a la lógica de un funcionamiento burocrático y supeditado a los intereses políticos partidarios del gobierno de turno. En el segundo caso, corren el riesgo de convertirse en empresas de consultoría que, presionadas por la siempre difícil sostenibilidad financiera de dichas entidades, acaban sesgando su orientación hacia las empresas grandes o medianas-grandes, sean o no empresas locales, lo que desnaturaliza su función inicial.

El presupuesto de gastos de las ADT suele ser un porcentaje reducido del presupuesto de una región. Pese a este coste reducido, las agencias pueden llegar a incidir de manera fundamental en aspectos de carácter cualitativo o intangible en los diferentes territorios, al favorecer la mejora del entorno innovador en las mismas y, en especial,

entre el colectivo de empresas locales.

Con este tipo de inversiones en apoyo de las agencias, los gobiernos territoriales pueden promover el establecimiento de condiciones que favorezcan la creación de entornos favorables a la innovación, lo cual conlleva efectos multiplicadores importantes desde el punto de vista productivo y del empleo en los territorios. No se trata de subsidios directos a la producción, sino inversiones para el “acondicionamiento” del territorio.

Además, según muestra la experiencia internacional, la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial posibilita combinar objetivos económicos y sociales, al priorizar la atención principal de las agencias en el colectivo de empresas de menor dimensión, el cual no puede asumir los costes de estos servicios y, además, no siempre es consciente de su necesidad. Esto muestra el importante papel que desempeñan las agencias como entidades intermediadoras para la construcción de *mercados incompletos* (Stiglitz, 2000), como son los mercados de servicios de desarrollo empresarial para microempresas, pymes y cooperativas de producción, y los servicios para el empleo en cada ámbito territorial.

El objetivo final de las Agencias de Desarrollo Territorial es, pues, el fomento del desarrollo económico, social y ambiental del territorio de actuación de las mismas, para lo cual una característica común en todas las agencias es que sus actividades se encuentran íntimamente relacionadas con el impulso del potencial endógeno territorial. Entre los objetivos específicos o *funciones* habituales de las Agencias de Desarrollo Territorial pueden destacarse las siguientes, según las características y circunstancias en los diferentes territorios de actuación:

- Intermediación para asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial al colectivo de microempresas, pymes y cooperativas de producción locales³.
- Dotación de infraestructuras con componentes tecnológicos y de organización facilitadores de la introducción de innovaciones productivas y ambientales en el territorio.
- Fomento de la creación de nuevas empresas locales y fomento de empleos verdes.
- Internacionalización de empresas locales y atracción de inversiones externas.
- Creación y difusión de un Sistema de Información Territorial con utilización de un Sistema de Información Geográfica para la toma de decisiones de desarrollo territorial.
- Estímulo para la creación de empleo en la región. A veces esta actividad puede hacerse colaborando las agencias con las entidades especializadas que se ocupan de la prestación de servicios para el empleo a nivel territorial.
- Formación en gestión empresarial y tecnológica, y fomento de la cultura emprendedora local.
- Tramitación e intermediación de las diferentes ayudas financieras, préstamos y líneas de financiación existentes para las microempresas, pymes y cooperativas de producción locales.
- Intermediación para asegurar el acceso al financiamiento y la provisión del capital riesgo para las empresas e iniciativas locales innovadoras.

Cada agencia puede combinar con diferente intensidad estas funciones, según el contenido de la estrategia territorial de desarrollo elaborada por los diferentes agentes, ya que la agencia no es sino el órgano técnico encargado de implementar la estrategia territorial de desarrollo.

Otra tarea importante de las agencias es la coordinación de programas sectoriales (educación, empleo, agricultura, innovación, industria, turismo, comercio, etc.), tratando de intermediar para conseguir el máximo de sinergias en ese sentido. Esto muestra la existencia de un componente fundamental de intermediación y aproximación de posiciones diversas, a fin de encontrar la mayor coherencia de las actuaciones de desarrollo sostenible en el territorio.

3 Las agencias desempeñan, generalmente, un papel subsidiario respecto a la iniciativa privada, esto es, no tratan de sustituir a las empresas de servicios de desarrollo empresarial existentes en el territorio, sino que su función es acercar dicha oferta de servicios a la demanda de innovación subyacente entre el colectivo de empresas locales.

Las ADT realizan, pues, un importante trabajo de *intermediación* a fin de asegurar la prestación de servicios importantes a las empresas locales facilitando la creación de entornos territoriales favorables a la incorporación de innovaciones productivas de carácter sostenible en el territorio. Como sabemos, la mayoría de las empresas en cualquier país 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. Estas empresas son también fundamentales para el dinamismo del mercado interno y la estabilidad social y política.

Si se tiene en cuenta, además, que el tejido de empresas de pequeña dimensión se encuentra localizado de forma dispersa en todas las regiones y territorios de cualquier país, se deduce la importancia estratégica que tiene este segmento de empresas desde el punto de vista económico y social, así como para la difusión territorial del progreso técnico. De este modo, las agencias pueden facilitar la construcción de una oferta territorial de servicios integrados de información estratégica, asistencia técnica, capacitación en gestión empresarial, gestión de proyectos, y asistencia medioambiental y financiera, entre otros aspectos decisivos.

5. Factores de éxito y nuevos temas en las Agencias de Desarrollo Territorial.

Según señala Christian Saublens, Director de EURADA, los factores de éxito de las Agencias de Desarrollo Territorial se basan en que no reproducen un modelo rígido, sino que se adaptan a las necesidades específicas de cada territorio, para lo cual incorporan tres elementos clave:

- La asociación entre diferentes agentes que inciden sobre el desarrollo económico de una región, los cuales normalmente actúan de forma independiente y, en ocasiones, en conflicto entre sí.
- Una visión estratégica del desarrollo.
- La movilización y valorización de los recursos localmente disponibles.

En efecto, una agencia tiene la posibilidad de articular, en un todo orgánico, la estrategia de desarrollo económico territorial, los planes que la vuelven operativa y los servicios territoriales necesarios para sostenerla, tales como la creación de empresas y el apoyo a las mismas, la formación de recursos humanos, la realización de estudios, la búsqueda de financiación y la coordinación entre los recursos públicos y los privados.

Las agencias han creado, pues, una nueva metodología de desarrollo económico, nuevas identidades y un nuevo poder de negociación para los actores locales, permitiendo a cada territorio encontrar y seguir su propio sendero de desarrollo, teniendo en cuenta la cultura, las potencialidades y las necesidades ligadas al momento histórico específico.

Otro de los factores de éxito y sostenibilidad temporal de las agencias es su participación como entidades con posibilidad de otorgar créditos localmente no limitándose, por tanto, a la realización de los planes de viabilidad empresarial, técnica, comercial y medioambiental. Esta posibilidad de proveer aportaciones financieras, que depende en buena medida de los organismos que promueven las agencias, permite constituir fondos rotatorios de crédito, que pueden ser administrados por entidades financieras locales con las que se establecen los oportunos convenios. La alianza entre las agencias y las instituciones financieras locales permite superar las limitaciones habituales de estas últimas, centradas básicamente en la parte financiera de los proyectos de empresa y en la solvencia de la clientela, dejando de lado la calidad técnica del proyecto y la evaluación de su viabilidad técnica, medioambiental y de mercado.

Las agencias pueden ayudar también en la incorporación de la igualdad de género en las estrategias de desarrollo local. Las mujeres tienen una presencia importante como microempresarias en actividades con mínimas barreras de entrada, lo que conforma un contexto de gran fragilidad, con situaciones frecuentes de saturación de mercados y bajo ingreso en dichos emprendimientos. Las estrategias de desarrollo económico territorial deben tener en cuenta, por tanto, la específica situación en que se encuentran las mujeres, las cuales desempeñan funciones decisivas en la economía local, la gestión de los hogares y el cuidado de los hijos e hijas.

Por otro lado, las agencias pueden facilitar la vinculación territorial con estructuras análogas y formar redes internacionales. De este modo, las agencias pueden promover intercambios comerciales; crear marcas de calidad para la comercialización de productos locales; favorecer la cooperación entre los distintos actores territoriales; impulsar campañas de marketing territorial; y establecer conexiones internacionales, entre otros aspectos de interés.

Asimismo, como muestra el diseño del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre Apoyo a Redes Temáticas para el Desarrollo Económico Territorial (*Programa Art PNUD*), las agencias son también interlocutoras privilegiadas para la cooperación descentralizada. Se trata de nuevas formas de cooperación que intentan crear canales de colaboración horizontales y permanentes entre colectividades locales, aportando recursos financieros, técnicos y *saber-hacer* en el funcionamiento de estos instrumentos de desarrollo territorial. Las agencias y los agentes de la cooperación descentralizada pueden realizar actividades conjuntas o alianzas estratégicas para emprender iniciativas de valorización de recursos locales que supongan un beneficio para el desarrollo local.

Recientemente, las Agencias de Desarrollo Territorial están incorporando nuevos temas a su agenda, entre los cuales merecen destacarse la identificación de clusters, el apoyo a la creación de sistemas regionales de innovación y la inclusión de planteamientos orientados por la sostenibilidad ambiental.

a) Identificación y fomento de clusters en el territorio.

El análisis de *cluster* constituye una aproximación conceptual que supera el enfoque sectorial al incorporar el conjunto de eslabonamientos existentes entre empresas e instituciones dentro de un segmento productivo determinado, localizado en un territorio concreto. Este tipo de análisis ha sido popularizado a partir de la aportación de Michael Porter (1991), pudiendo definirse un cluster como la realidad conformada por un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios, geográficamente próximas. De este modo, junto al análisis del entorno territorial podemos incorporar la identificación y análisis de las relaciones al interior del cluster.

Desde finales de los años noventa, las políticas regionales incorporan la detección de clusters en las regiones y el fomento de los procesos de *clusterización*, ya que los esfuerzos orientados al fortalecimiento de los agrupamientos territoriales de empresas permiten mejorar notablemente la eficiencia productiva y la competitividad empresarial. En efecto, la diversificación del tejido productivo regional y la formación para el empleo local encuentran una guía decisiva para la actuación al aprovechar las oportunidades de los procesos de fortalecimiento de clusters existentes.

La existencia de clusters regionales dinámicos no sólo puede favorecer la diversificación productiva territorial, sino que permite una capacidad superior de adaptación a los cambios, dadas las mayores posibilidades de las empresas situadas en clusters para innovar y mejorar su productividad. La existencia de *clusters* facilita la formación de economías externas positivas para las empresas e instituciones que forman parte de éstos, como son el desarrollo de mano de obra, empresas proveedoras locales e infraestructuras especializadas, entre otras. Asimismo, el enfoque de clusters posee ventajas de eficacia de las actuaciones, al diseñar y ejecutar medidas basadas en la demanda, es decir, en las necesidades del colectivo de empresas pertenecientes al *cluster*.

b) Los sistemas territoriales de innovación.

La innovación es la fuerza motriz que impulsa a las empresas, organizaciones, instituciones y territorios, a la renovación de estructuras productivas y de gestión, y al surgimiento de nuevos sectores de actividad económica y de empleo. De este modo, la innovación se concreta en:

- Renovación y mejora de métodos de producción sostenibles.
- Renovación y ampliación de la gama de productos y servicios para la atención de necesidades.
- Cambios en la gestión y organización empresarial para la sostenibilidad.
- Cambios en las condiciones de trabajo y las calificaciones para el empleo. Fomento de empleos verdes.

- Cambios y adaptaciones socio-institucionales, ambientales, culturales y territoriales que todo ello conlleva.

La capacidad para introducir innovaciones en la base productiva y en el tejido empresarial de un territorio constituye, pues, una cuestión crucial para su desarrollo. La inversión de recursos financieros, por sí sola, no es suficiente para alcanzar dicho desarrollo, ya que ello depende de la aplicación de dichos recursos hacia una inversión productiva real, de carácter sostenible y generadora de empleo, una cuestión diferente a las aplicaciones especulativas. Asimismo, para que las innovaciones tengan lugar es necesario que los usuarios de las mismas se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo para la innovación en los diferentes procesos productivos o de gestión concretos en cada territorio. De ahí la importancia, cada vez mayor, de los *sistemas territoriales de innovación* que aseguren la vinculación entre las empresas e instituciones de apoyo a la innovación y los actores clave del desarrollo económico territorial, tanto públicos como privados.

Los trabajos teóricos y empíricos 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 (investigación y desarrollo) 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 las personas que son usuarias de conocimiento (y que también poseen componentes de conocimiento “tácito” surgido de su práctica) interactúan con los especialistas o investigadores poseedores de conocimiento “codificado”. De este modo, ambos aprenden mutuamente, 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 las partes implicadas se encuentran cerca entre sí, lo cual permite una interacción frecuente, así como una transferencia de conocimientos fácil y eficaz. Asimismo, las empresas agrupadas territorialmente con frecuencia comparten una cultura e identidad territorial común que facilita el proceso de aprendizaje social (Alburquerque, 2008).

Como se ha señalado, 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 conforma, 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.

Un sistema territorial de innovación es, pues, una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un cluster o agrupamiento 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 (Lundvall, 1995).

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. Este enfoque de los sistemas territoriales de innovación resalta, por tanto, 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 en la cual las Agencias de Desarrollo Local o Regional pueden ser un catalizador importante.

3. La búsqueda de la sostenibilidad ambiental en los procesos de producción, consumo y reciclaje de residuos.

Por último, hay que aludir a la necesidad de incorporar en las agencias la búsqueda de la sostenibilidad ambiental en los procesos de producción, consumo y reciclaje de residuos a nivel local. En este sentido, las Agencias de Desarrollo Local o Regional pueden ser un instrumento importante para valorizar y conservar los recursos ambientales locales. Las agencias pueden dar prioridad a los proyectos que valoricen el medio natural y el patrimonio cultural local, que utilicen procedimientos no contaminantes o que introduzcan tecnologías limpias, promuevan un uso eficiente del agua y la energía, y fomenten las energías renovables en el territorio.

También pueden estimular la incorporación de marcas de calidad relacionadas con el origen natural de los productos locales, reservando líneas de crédito preferenciales para los productos ecológicos o que aseguren la producción limpia en las cadenas productivas. Todas estas exigencias pueden convertirse, por tanto, en una acción relevante para el fomento de nuevas empresas y empleos locales, orientadas por la mejora de la calidad y la diferenciación productiva ante una demanda cada vez más exigente en los temas de medioambiente, salud y seguridad alimentaria.

Conclusión.

Como puede apreciarse por todo lo expuesto en este artículo, la discusión y aplicación del cambio de modelo productivo tiene útiles enseñanzas en las que apoyarse. Entre ellas, la propia experiencia acumulada por el despliegue de programas, políticas, instrumentos y estrategias de desarrollo económico territorial en estos años atrás, las cuales deberían dejar de visualizarse como simples herramientas y pasar a formar parte del estilo de desarrollo participativo y de carácter inclusivo y sostenible que se precisa.

Bibliografía.

ALBURQUERQUE, F (2008): "Innovación transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente", en Revista Arbor de Ciencia, Pensamiento y Cultura. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Número 732, Julio-Agosto. Madrid.

CANZANELLI, G y otros (2002): Las Agencias de Desarrollo Económico Local. Un instrumento de cooperación internacional para el desarrollo humano, la democratización de la economía y la reducción de la pobreza. OIT-Universitas. Roma.

FUSSLER, C (1998): Ecoinnovación. Integrando el medio ambiente en la empresa del futuro. Librería Mundi Prensa, Madrid.

IDEASS (Innovaciones para el Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur) (2003): La Agencia de Desarrollo Económico Local. América Central. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.

LUNDVALL, B (ed.) (1995): National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. London.

MELLA, J.M. (coord.) (1998): Economía y política regional ante la Europa del siglo XXI. Akal Textos, Madrid.

OCDE (1991): Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE. Paris.

OIT (2008): Manual de Promotores para el Desarrollo Económico Local + Empleo. Centro Internacional de Formación, Organización Internacional del Trabajo, Turín, Italia.

OLAZARÁN, M y GÓMEZ URANGA, M (ed.) (2001): Sistemas Regionales de Innovación. Universidad del País Vasco, Bilbao.

PÉREZ, C (1986): "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto". En Ominami, C (ed.): La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico. RIAL/GEL. Buenos Aires.

PORTER, M (1991): La ventaja competitiva de las naciones, Plaza y Janés, Barcelona.

STIGLITZ, J. E. (2000): La economía del sector público. Antoni Bosch, Barcelona.

VÁZQUEZ BARQUERO, A (2007): "Desarrollo endógeno: teorías y políticas de desarrollo regional". Investigaciones Regionales, N° 11, Madrid.

VELASCO, R y ESTEBAN, M (1997): "Agencias de desarrollo y liderazgo regional. Avisos para navegantes", Economía Industrial, Núm. 317, Madrid.



Pablo Costamagna.
Especialista en Desarrollo
Territorial.

6.3. Innovación y territorio: ideas para nuevas actuaciones de las Agencias de Desarrollo. (*)

Se agradecen los comentarios y aportes de Carlo Ferraro de la División de Desarrollo Productivo de la Cepal, Ioanna Grotiuz (Uruguay), investigadora en desarrollo local y descentralización, Miren Larrea del Instituto Vasco de Competitividad Orkestra, Veronika Paulics (Brasil), del Instituto Polis y Francisco Emmanuel Arce Moguel (México), antropólogo y consultor en temas de Desarrollo.

Introducción.

Durante las últimas décadas el discurso oficial de un gran número de gobiernos, organismos internacionales y centros de pensamiento proponía de forma dogmática la no intervención del sector público en la economía y, a su vez, la aplicación de un tipo de ajuste estructural (sobre todo en los años 90 y ahora post-crisis financiera) en la dimensión macro. Fueron años donde el mercado marcaba el rumbo casi sin barreras.

Más allá de los diversos cuestionamientos a este modelo y de los efectos en países en desarrollo, a los que se suman profundas revisiones en una gran cantidad de ámbitos a partir de la última crisis internacional; desde hace varios

años, en muchos países, se va evolucionando hacia un escenario de propuestas más heterodoxas, recuperando el valor de las políticas e incluyendo de forma incipiente la dimensión territorial del desarrollo desde una mirada más multidisciplinaria. Organismos como la CEPAL en su ciclo de sesiones del 2010 (“La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”) van proponiendo cambios en el rol del estado como parte de un proceso que permita avanzar en la igualdad de derechos de las mayorías. Este planteo se profundiza a partir de estar en consonancia con el planteo de varios gobiernos de América Latina.

Aparecen caminos alternativos, los cuales van dando paso a una transición desde las políticas de corte más simplistas, hacia otras que incorporan una mirada más compleja donde se añade el desafío de retomar los intentos por poner a las personas, a las organizaciones y a la sociedad como centro de ese mundo del desarrollo desde una nueva interacción estado-mercado-sociedad. Es “la idea de que la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva no están reñidos entre sí y de que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos” (Cepal 2010)

Estamos frente a esfuerzos por superar el tiempo de visiones fragmentadas, subsistemas comunicados y ausencia de zonas de interacción entre las distintas dimensiones (humana, social, económica y medioambiental) para ir hacia otro donde se trabaje un funcionamiento con flujos y vínculos multidisciplinarios que generen valor.

Asimismo, se está introduciendo una visión más abarcativa donde se acepta también la existencia de un importante grado de incertidumbre, no todas las variables que influyen en el proceso de desarrollo son absolutamente predecibles, por lo que, el concepto se está enriqueciendo y complejizando a la vez. Tratamos de incorporar amplitud, flexibilidad en los abordajes y también temas claves como los son: el conocimiento y la innovación.

En este sentido, es importante remarcar que no nos referimos al tradicional concepto de innovación sino que, apuntamos a una nueva forma de comprender este fenómeno, donde los aprendizajes constituyen fundamentos no solo del mundo empresarial sino también de la sociedad en su conjunto. Son los saberes individuales y colectivos acumulados en un escenario, donde, conjuntamente se desarrollan nuevas formas de gobernanza que permiten la circulación del conocimiento y potencian los esfuerzos de cambio.

En forma conjunta, el territorio va perdiendo su estrecha identificación con lo geográfico en la medida que va adquiriendo nuevas características y pasa a ser el espacio donde se asientan los procesos políticos, sociales, culturales, económicos, demográficos e históricos. Es el lugar donde ocurren los hechos y por ello emergen nuevos actores y actrices, y debates, como por ejemplo, el mencionado rol del Estado, el de la ciudadanía y la necesidad de integrar valores en un entorno que genere ambientes de transformación.

Sin embargo, es preciso remarcar que este proceso no es automático ni simple, se contextualiza en consonancia con el proceso de globalización, que es tan potente como contradictorio, y que ha permitido a los territorios posicionarse como agentes locales claves para la búsqueda de respuestas a las demandas de sus actores y actrices, algunas nuevas y otras no tanto, pero que todavía aguardan las respuestas.

Esta actitud de algunos territorios está relacionada con una visión desde la cual no se resignaban a ser sujetos pasivos paralizados frente a la homogeneización; ni tampoco frente a las débiles políticas del Estado Nación, de corte centralista, sectorial, y en ocasiones, escasas y desarticuladas. El tema del desarrollo local se convierte en un escenario pequeño de implementación de políticas públicas que se va extendiendo lentamente.

No obstante, hay que mencionar que continua siendo fuerte la existencia de planteamientos que no conceden demasiada importancia a las iniciativas de desarrollo territorial y, desde una visión macro, suelen afirmar que las políticas de desarrollo económico local no tienen una incidencia relevante en los indicadores económicos agregados, aún cuando, en la mayoría de los países, hay regiones que muestran sensibles diferencias en sus respectivos niveles socioeconómicos (Albuquerque, Costamagna, Ferraro, 2008).

Aún así, podemos afirmar que estamos presenciando un proceso donde se evidencian avances en los espacios

locales, sobre todo en los últimos 15-20 años, pero donde también se manifiesta claramente la necesidad de consolidar y ampliar estos resultados.

Es un recorrido muy ligado a la práctica que se encuentra repleto de aciertos, errores y necesita de saltos conceptuales permanentes, mediciones y de mayor reconocimiento en la agenda política. Tenemos un gran valor a partir de lo actuado en estos años y debemos hacer esfuerzos para rescatar las contribuciones de nuestras prácticas. En el campo del desarrollo, la sistematización de experiencias y de conocimientos es un desafío a continuar y también una fuerte necesidad que nos permitirá continuar en la definición de nuestro propio camino.

Un recorrido desde la práctica.

Actualmente, una gran cantidad de enfoques sobre el Desarrollo Territorial coinciden en plantearlo como “la acumulación y el desarrollo de capacidades para mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad” (Vazquez Barquero, Madoery, 2001) y alientan la movilización de recursos locales y el aprovechamiento de los efectos favorables de los procesos de dinamismo externo existentes.

Estamos superando las ideas de hace un par de décadas donde el desarrollo local, al igual que en la macro, dependía básicamente del flujo de recursos financieros externos, el cual permitía potenciar la economía interna. En ese momento se generó una especie de competencia territorial para acceder a inversiones externas, a través de diversos medios como las exenciones fiscales o la facilitación de suelo para la construcción de infraestructuras, entendiendo que dichas medidas, por sí mismas, atraerían más empresas y más empleo.

Esta concepción estaba (y en algunos casos continúa estando) marcada por una visión ligada solo al crecimiento económico y daba importancia de las infraestructuras de carácter tangible, sin reconocer, por lo general, la existencia de elementos intangibles que permiten una idea más compleja de la competitividad en la actual sociedad del conocimiento¹.

Se sostenía que el apoyo a un puñado de empresas exitosas, replicaría sus efectos positivos en el resto de la comunidad empresarial. Estos enfoques resultan muy incompletos, ya que no incluyen en su agenda, la relevancia de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como el mercado interno y también, como se planteó al inicio, una mirada multidimensional y de sistemas complejos.

Ante el limitado alcance de estas políticas, comienzan a legitimarse entonces un tipo de intervenciones ligadas a las empresas de menor tamaño, en tanto que son agentes de gran relevancia en la mayoría de las economías del mundo, ya sea por su elevada concentración en cantidad como por su impacto en la generación de empleo.

Este universo de agentes, muchas veces relegado, da contenido a una mirada distinta de cómo se construye el territorio. Se incorporan programas para la capacitación, asistencia técnica y consultoría en este tipo de unidades económicas, que constituyen, como dijimos, la inmensa mayoría del tejido empresarial en todos los países.

Posteriormente, los programas mencionados se han ido complementando con otras acciones orientadas al fomento de la asociatividad empresarial, la formación profesional, la creación de nuevas empresas (apoyo al emprendedurismo fundamentalmente) y la microfinanzas muy impulsadas por espacios de cooperación y ONGs. Existe una gran cantidad de literatura con respecto al análisis de este tipo de políticas.

Como continuidad a estas prácticas aparece el trabajo en redes de empresas y luego la idea de las cadenas productivas que dan una respuesta al postulado de sacar a la PYME del aislamiento a través de espacios de interacción, sinergia de recursos y nuevos aprendizajes como una clave de la política.

¹ Iván Silva (2005) señala que, si bien son las empresas las que compiten, su capacidad de competir puede verse reforzada si el entorno territorial facilita esa dinámica, lo que ofrece un concepto de competitividad más amplio, con factores intangibles resultado de la presencia de procesos sociales y culturales, como la activación y canalización de esfuerzos sociales, la mejora de la capacidad asociativa local, el ejercicio de la iniciativa y el fomento de la innovación.

Comienza también una etapa en la cual la institucionalidad va asumiendo un rol cada vez más protagonista; autorías vinculadas al estructuralismo incorporan a las organizaciones, el análisis de lo público y lo privado y del concepto de “entorno territorial”. El mismo, si bien potencia a todo tipo de empresas, resulta crucial para el segmento de menor tamaño.

En estos momentos ya se trabaja con una nueva institucionalidad para el territorio, este espacio es mayoritariamente ocupado por las Agencias del Desarrollo que vienen a intentar cumplir con el objetivo de ser el instrumento que nos permita trabajar en el diseño de estrategias y en la implementación de políticas desde un ámbito formal de vinculación público-privada.

A través de estos planteos, encontramos implícita una nueva relación estado-sociedad-mercado. Los gobiernos locales asumen, en este nuevo escenario, la responsabilidad de desempeñarse como agentes catalizadores de los esfuerzos individuales hacia estrategias colectivas, actuando además, como articuladores, dinamizadores y formadores de recursos al interior de cada territorio. Asimismo, se empieza a entender que la agenda del desarrollo no es una competencia exclusiva de la administración pública y provoca profundos debates sobre el rol del estado. Aparece una nueva mirada sobre el diseño de políticas públicas, entendiéndose como un proceso que debe realizarse de manera consensuada y articulada entre los actores y actrices de la sociedad, abarcando el sector privado empresarial pero, como veremos más adelante, también a las entidades que generan nuevos conocimientos y lo trasladan al territorio (sistema científico-tecnológico y educativo) y a aquellos sectores que no tienen voz. Como fue planteado, las Agencias de Desarrollo, son un emergente de estas nuevas ideas de la gobernanza territorial.

Al mismo tiempo, surgen otras acciones, como por ejemplo las promovidas desde la economía social, que intentan atender las necesidades propias de esta dimensión; las cuales deben interpretarse como un subsistema de apropiación del excedente y generador de ventajas competitivas locales en favor de los sectores populares, siendo un ámbito que gradualmente ha ido encontrando su relevancia en la interacción con los procesos de desarrollo económico local. Volvemos a observar avances en las relaciones donde antes había incomunicación.

Emerge, a su vez, la relación entre identidad territorial y desarrollo local que define la necesidad de materializar un enfoque que responda a las necesidades de producción y reproducción de la vida social: esto tiene que ver con una mayor participación de la población en la toma de decisiones. La identidad territorial no es sólo un factor más para el análisis, sino que fortalece la posibilidad de reconstruir el futuro recuperando la reflexión y la acción voluntaria y colectiva en las organizaciones y en el territorio. Se avanza para entender que la ciudadanía no se apropia ni asume cuestiones que no le competen o que le son impuestas, dicho argumento obliga a repensar procesos colectivos brindando una mayor importancia al método y a los procesos de implementación de los mismos.

Asimismo, la evolución de la discusión global sobre el desarrollo humano y desarrollo de capacidades –con aportes de Amartya Sen, Manfred Max Neef, Martha Nussbaum, entre otros- y la incorporación de objetivos de desarrollo humano en la agenda global, agendas nacionales y locales, se integra a las tendencias de desarrollo local, ubicando al territorio como escala pertinente para incidir en la estructura de oportunidades y el desarrollo de capacidades individuales y colectivas de sus habitantes. Esto se constituye en otra vertiente que refuerza la necesidad de visión sistémica y abordajes integrales que consideren el ciclo vital de las personas que habitan en cada territorio, considerando su funcionamiento, capacidades y potencial como agentes de cambio. Además de esto, el territorio también juega un rol protagónico en el abordaje de los temas de género y de minorías.

De igual forma, desde la antropología y la sociología se abordan temas como el capital social y el conjunto de normas, redes y valores a través del cual los actores y actrices influyen o acceden al poder y sus recursos, formulan y toman decisiones. Desde la economía se agregó a la definición de este concepto, la discusión sobre la contribución del capital social al crecimiento económico² y el debate entre crecimiento y desarrollo.

Se observa también el esfuerzo de profesionales de la geografía y la arquitectura por realizar contribuciones

relevantes en estas temáticas, rompiendo con el preconcepto instalado que postula la preponderancia de la dimensión económica sobre las demás. La infraestructura, la discusión sobre el valor de la tierra, el ordenamiento urbano, son otros tópicos de peso en esta idea del desarrollo territorial.

Además, como lo plantea el brasilero Milton Santos, el territorio no es un lugar vacío de intereses, por el contrario, los diferentes actores y actrices tienen variados proyectos que pueden estar en conflicto, lo que obliga a leer detenidamente los procesos y la trama de liderazgos. El resultado de una experiencia territorial puede no ser el mismo según se establezca un liderazgo empresarial u otro basado en las organizaciones de la sociedad civil o una combinación de ambos.

Esta perspectiva impone reflexiones sobre quién debe asumir el papel de explicitar esos intereses, quién va a mediar en el conflicto, quién va a trabajar para diseminar el conocimiento y la innovación e intentar políticas inclusivas. El papel del estado, de las políticas públicas en la construcción del desarrollo territorial y de las Agencias son claves en esta mediación.

Además en esta idea, los espacios participativos y las definiciones colectivas (aun con la profunda necesidad de fortalecerlas) son, seguramente, un puente para configurar nuevas maneras de resolver problemas y diferencias.

Sin duda alguna estamos asistiendo a una transformación; lo que el Catalán Joan Subirats denomina “un cambio de época” y que, nos obliga a revisar los análisis de nuestras realidades para transitar por un sendero que decididamente busque posicionar a las personas como el centro del desarrollo.

Con este marco, es importante aclarar que este sencillo recorrido conceptual puede ser cuestionado por quienes agregan o quitan, no obstante, el fin es mostrar un proceso abierto y sin recetas, donde confluyen una cantidad de miradas que tiene por detrás la necesidad de insistir en señalar sobre la importancia de incorporar una visión multiactoral y multidimensional del desarrollo.

Tecnología, Innovación y desarrollo local.

En la actualidad también persiste la creencia acerca de que la construcción de ventajas competitivas tiene su punto de apoyo en la incorporación de tecnología. Esto es, a nuestro criterio, una mirada incompleta que nos ha llevado a la equivocación en las definiciones de política para el desarrollo. Si bien, este objetivo, tiene un agente clave en la empresa y estas, a su vez, “echar mano” de esta herramienta para mejorar su competitividad, es absolutamente necesario que los cambios en las unidades productivas sean parte de un esfuerzo que incluya, por un lado nuevos conocimientos vinculados al conjunto de la sociedad, y por otro, el fortalecimiento del entramado social en términos de inclusión y calidad de vida, reconociendo el papel de las mujeres y de los y las jóvenes en la economía local... De otra manera, no es sostenible, ni inclusivo.

Sin dudas es importante conectar a los actores y actrices productivos y sus redes, sin embargo, las históricas falencias encontradas para dar respuesta a los problemas de la sociedad nos llevan, decididamente, a considerar el conjunto de las dimensiones del desarrollo para plantear los procesos de innovación.

Seguimos la línea de que el desarrollo depende de la capacidad para introducir innovaciones en el sistema productivo y el tejido empresarial pero aumentamos la apuesta a que es necesario trabajar con el conjunto de agentes, actores y actrices del territorio y sus capacidades y competencias para que el sistema sea el que construya conocimiento.

Lo hecho hasta la actualidad no es negativo, pero sí creemos que es insuficiente. Francisco Alburquerque (2004), plantea que “la introducción de las innovaciones no depende ni del tamaño de las empresas ni de la financiación dedicada a la ciencia y la tecnología básica. Para que las innovaciones se produzcan es necesario que las personas y organizaciones usuarias de las mismas, esto es, los agentes productivos y empresariales, se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo para la innovación

(I+D+i)- De ahí, la importancia, cada vez mayor de los sistemas territoriales de innovación”

Esto nos obliga a reflexionar profundamente sobre la idea de un sistema territorial, con usuarios y usuarias que utilizan y aprenden, con vínculos y redes que exceden las del fomento empresarial y que involucran la educación, lo tecnológico y también la cultura y el capital relacional. Es retomar planteos olvidados que resaltan los temas de proximidad donde los diálogos y las articulaciones generan una dinámica de intercambio y de aprendizaje. Marshall, en 1890 planteaba, “La localización de la actividad productiva fomenta y educa la habilidad y la satisfacción, y difunde el conocimiento técnico”. La presencia de agentes que se dedican a una misma actividad posibilita que éstos se eduquen mutuamente.

Mayor claridad adquiere la temática si estudiamos otros enfoques sobre “Innovación y territorio”. El estudio económico del cambio tecnológico, en la forma que lo concebimos actualmente, se encuentra relacionado con lo propuesto por el economista Joseph Schumpeter. En 1941, Schumpeter afirmaba: “Clasificando todos los factores que pueden ser causantes de cambios en el mundo económico, he llegado a la conclusión de que, aparte de los factores, existe uno de importancia capital, y al que yo he dado el nombre de innovación... El impulso del crecimiento es endógeno, ya que son los mismos agentes económicos los que cambian sus datos buscando beneficios crecientes a través de innovaciones que traen aparejados nuevos productos y procesos creando en esta dinámica nuevas industrias y destruyendo otras” (en lo que Schumpeter denominó “proceso de destrucción creativa”).

Luego, aparecen análisis más recientes de la relación entre innovación y territorio donde encontramos los distritos. En este enfoque vemos cómo la pertenencia de las PYMES a espacios con especialización y complementación, producen una acumulación de prácticas que logró dotar de una performance distintiva a vastos lugares de Italia. En esas regiones hoy se comienza a compartir la idea de que “las empresas son competitivas cuando pertenecen a territorios competitivos”. Diversos autores y autoras, desde Becattini a Bianchi, consideran que “la interpenetración y la sinergia entre la actividad productiva y la vida cotidiana es un rasgo dominante y característico del distrito en su funcionamiento” (Becattini, 1989). Es decir, del estudio de las dinámicas empresariales pasamos a la construcción de una estructura social, compuesta por densas relaciones entre personas, empresas e instituciones.

Por su parte, Michael Porter, con una historia más anglosajona agrega elementos desde el enfoque de cluster y plantea claramente el tema de las relaciones y el valor de la confianza. Con ello introduce una perspectiva desde la cual argumenta que si no se crea una atmósfera de cooperación común no se produce valor agregado. Éste es justamente un atributo faltante en un sinnúmero de entramados productivos territoriales que no pueden pasar de la definición de ser una aglomeración de empresas con grandes necesidades de cambios. No obstante, dentro de un cluster, las ganancias de competitividad van de la mano del aumento de la capacidad conjunta de las empresas por generar círculos virtuosos que alienten el ritmo de cambios y de innovación.

Paralelamente, los neo-schumpeterianos exponen, entre otros aportes, la idea de proceso y de tiempo donde además, desmenuzan el concepto de interacción. Aquí aparece fuerte el territorio.

Helmsing (1999) aporta el concepto de “encaje local social” basado en las relaciones sociales locales que forman redes de seguridad permitiendo al empresariado tomar riesgos e innovar, y dan lugar a interacciones intensas que habilitan un rápido intercambio de información y difusión de las innovaciones en el territorio. Estas redes fortalecen valores comunes y códigos sociales que aumentan la confianza entre empresarios y empresarias y crean bases para la colaboración entre empresas, y entre ellas y su entorno.

Así pues, el territorio y sus relaciones, junto al aprendizaje y el conocimiento, vuelven a adquirir protagonismo: el desarrollo local, entendido como el fortalecimiento de los actores y actrices y de factores de una comunidad, se impone como una construcción necesaria, dejando de lado, como ya mencionamos, las visiones más reduccionistas.

Para ello, es importante mencionar la necesidad de formar una gran cantidad de nuevos gestores y gestoras. La formación de personas y el trabajo para fortalecer el entramado institucional y social pasan a ser un componente

fundamental de la política puesto que son estas personas quienes van a aplicar esos saberes y prácticas y lo van a convertir en transformaciones positivas.

Asimismo, son quienes harán que el ambiente funcione distinto. Albuquerque (2004), afirma que “la empresa no actúa en el vacío, sino que en la competencia con las demás empresas, se apoya siempre en la existencia de recursos estratégicos existentes en el territorio tales como la infraestructura básica, los recursos humanos calificados, un sistema de salud eficiente, un sistema de investigación aplicada para el desarrollo centrado en los problemas relevantes del ámbito local, el asesoramiento para el acceso al crédito, régimen fiscal apropiado para microempresas y PYMES entre otras condiciones”. A esta definición, y desde la gestión del territorio, debemos agregarle la conexión, los flujos, y la interacción, concentrándonos en reparar los vínculos que años de individualismo se encargaron de deteriorar.

Estamos frente a un escenario donde necesitamos una ingeniería de relaciones para construir una sociedad innovadora que no esté solo compuesta de empresarios y empresarias innovadoras. Necesitamos de innovación, como la generación de nuevas prácticas que cambien las cosas y mejoren los resultados donde su implementación con frecuencia genera una resistencia natural que representa en muchos casos el principal motivo de su fracaso.

De aquí se desprende una premisa fundamental: la innovación no emerge por sí misma, hay que realizar acciones deliberadas para que ocurra superando los obstáculos que la restringen, con un fuerte peso de lo humano en la gestión de cada una de las propuestas. Para implementarla se necesita de una convicción de que las cosas pueden mejorar.

Según señalan Alonso y Méndez (2000), la introducción de innovaciones productivas puede desplegarse a través de: Innovaciones de producto o de proceso productivo, innovaciones en métodos de gestión, innovaciones sociales o institucionales.

En el primer caso, se trata de la introducción de nuevos materiales, mejoras en el diseño y diversificación de productos, creación de marcas, certificación de calidad o control ambiental. Las innovaciones del proceso productivo se refieren a nuevos equipos, nuevas instalaciones o mejoras en la línea de producción actual, control de calidad, informatización y mejoras en la relación con las personas o entidades proveedoras. Entre las innovaciones en métodos de gestión, se incluyen las mejoras en la organización de la producción y el proceso de trabajo, así como el acceso a redes de información y calificación de recursos humanos.

Finalmente, entre las innovaciones de carácter social e institucional cabe citar la promoción de actividades innovadoras, el desarrollo de competencias para emprender, la descentralización de decisiones sobre innovación, la concertación entre agentes públicos y privados y la difusión de “buenas prácticas”. Como vemos, incluye una diversidad de aspectos concernientes a cuestiones técnicas, organizativas y sociales que se realizan dentro de un contexto territorial que puede facilitar de ese modo las condiciones para el estímulo innovador.

Este concepto, avanzado en los últimos años, representa también una base para trabajar la innovación bajo la idea de que la sociedad cambia si cambian sus organizaciones, su manera de relacionarse y sí consigue generar prácticas que generen transformaciones.

Esta mirada nos permite diferenciar que si bien existen factores internos a las empresas que tenemos que abordar (como el tipo de gestión y organización empresarial, el estilo de dirección, la calificación, involucramiento y motivación de los recursos humanos empleados, entre otros) también existe un conjunto de factores externos que nos obligan a trabajar en la construcción de entornos territoriales favorables, valores, cultura, identidad, entre otros temas complejos. Entre estos últimos encontramos la importancia que asume el estímulo social hacia la creatividad y la promoción de la cultura emprendedora local y la vinculación del sistema educativo con los requerimientos y problemas de los sectores productivos locales, solo por mencionar algunos ejemplos.

En dichos entornos favorables, la innovación provoca un efecto multiplicador que incrementa más que

proporcionalmente el rendimiento individual de los factores. La construcción de tales “entornos territoriales” favorables constituye, pues, una tarea primordial para el impulso del desarrollo.

Para esto deben colaborar de forma decisiva los diferentes agentes sociales, públicos y privados, o bien la nueva organización que se encuentra en el territorio que, en muchos países, adquiere el nombre de Agencia. Es decir, incorporamos al debate todo el abanico de actores locales: los niveles territoriales de la administración pública, las organizaciones empresariales, sindicales y otras organizaciones de la sociedad civil (universidades, institutos de investigación y desarrollo, organizaciones no gubernamentales u otras) dentro de una organización que tiene un desafío enorme hacia el futuro.

La construcción de una atmósfera favorable al desarrollo y la innovación depende en gran medida de la capacidad de concertación y articulación de este grupo de agentes y del rol de las Agencias. Se necesita de una adecuada gestión de la innovación que estimule también la creatividad y motivación de los miembros de la organización y que facilite la identificación de ideas con potencialidad de convertirse en proyectos de mejora social.

Como vemos, la innovación es algo más que una alternativa o posibilidad competitiva, constituye un imperativo para la organización productiva pero también para el desarrollo en su conjunto. En una época de grandes mutaciones tecnológicas y sociales, las organizaciones deben dotarse de mayor flexibilidad de funcionamiento, adaptándose a los crecientes cambios. El dominio tecnológico y la capacidad para su uso y difusión son la fuente principal de ventajas competitivas dinámicas, lo cual implica atender de forma prioritaria a la formación de capital humano, a la incorporación de innovaciones socio-institucionales en el territorio y de diseminar el conocimiento.

Sobre este último punto, Paulics en su trabajo en el Instituto Polis de Brasil ha buscado comprender como se da el proceso de diseminación y actualmente están planteando que es preciso observar con precisión los procesos y los diversos intereses, los sistemas de relaciones en toda su complejidad para poder intentar comprender y fortalecer escenarios de innovación. Claramente la política pública, fortalecida y repensada, tiene su espacio de acción. (Paulics, 2009).

El hecho de innovar, en síntesis, no sólo depende de la existencia de recursos financieros, sino de la actitud y predisposición al cambio, lo cual puede facilitarse mediante la promoción de una cultura innovadora en el seno de la sociedad local, que promueva la asunción de riesgos, la participación y la creatividad en un marco de participación y de potentes políticas públicas. El desarrollo es una construcción colectiva y diversa, que debe ser asumido con compromiso.

Innovaciones Sociales, sus aportes para ampliar la mirada y la intervención³.

En la actual sociedad es evidente que algunas innovaciones y transformaciones generan una cierta sensación de realización y autosuficiencia pero también de incertidumbre y en otros casos de frustración y donde además, no alcanza al conjunto de la población ya que una gran parte de ella tiene una actitud pasiva producto de la exclusión.

Esta sensación convive con la irrefutable necesidad de acelerar la resolución de los grandes problemas expresadas en las declaraciones como por ejemplo en los objetivos del milenio que parten de un compromiso de la mayoría de los países.

Ampliar y elevar la mirada del papel de la innovación en el desarrollo, abrirla a nuevos espacios de comprensión no exclusivamente tecnológicos y de mercado, reforzar la integralidad, identificar eficazmente el problema, el reto social y el sujeto de la innovación, intensificar los procesos de construcción e implicación de la comunidad, de la sociedad, son elementos que se nos atojan esenciales en el nuevo paradigma que se viene configurando en los últimos tiempos.

La innovación social se presenta como una nueva mirada, un espacio de encuentro de agentes (recoge este espectro de actuación –comunitaria-territorial, pública y digital-...) desde una mirada de no confrontación, de relación abierta, en-redada, sostenible y de no resignación ante la realidad. Es un nuevo espacio donde surgen precisamente una serie de iniciativas originales que encajan “sorprendentemente” en todas estas dinámicas de desarrollo aparentemente divergentes bajo una lógica clásica. Se trata de acciones que de forma original se resisten a la resignación frente a los problemas de las comunidades y sociedades.

Muchas de estas iniciativas, surgidas desde diversos ámbitos territoriales, promovidas desde diversas instancias, tanto públicas como privadas, y reconocidas desde diversas disciplinas (sociología, economía, empresa, trabajo social,...) han sido catalogadas como fenómenos de innovación social.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –con la dilatada experiencia de diversas ediciones promoviendo experiencia innovadoras en desarrollo- define la innovación social como nuevos procesos, prácticas, métodos o sistemas para llevar a cabo procesos tradicionales o tareas nuevas que se hacen con participación de la comunidad y las personas beneficiarias. Éstos y éstas se transforman en actores y actrices de su propio desarrollo, fortaleciendo así el sentimiento de ciudadanía”. Otras instituciones incorporan dentro del ámbito de la innovación social aquellas iniciativas originales que mejoran la eficacia de la acción pública. Por último, muchos y muchas identifican la innovación social con las aplicaciones sociales de la innovación tecnológica e incluso la parte ésta que corresponde a la participación y la gestión del talento humano. Desde nuestro punto de vista, es un proceso social de creación y puesta en valor de conocimiento para resolver problemas sociales y/o generar transformaciones que permitan un mayor bienestar y calidad de vida de las comunidades.

En un marco de cambio y nuevas expectativas, las innovaciones en este ámbito tienen un papel evidente en el desarrollo económico pero también en el desarrollo social y en la huella de sus actividades sobre el bienestar territorial. Nos obliga a darle atención a las desigualdades, a la educación inclusiva, al crecimiento de la capacidad colaborativa, a la sostenibilidad, a la igualdad de oportunidades, a la dinamización territorial...

Entonces, estamos incorporando retos, muchos de ellos en la construcción de intangibles, en la revalorización de la confianza, en la circulación del conocimiento, en fortalecimiento de los espacios de coproducción, en la construcción institucional de las agencias que nos deben llevar hacia el bienestar del conjunto de las personas, prioridad que, en realidad, nunca deberíamos haber minimizado.

Nuevos Mecanismos de gobernanza.

La innovación propone un escenario, innovador en sí mismo, que es actuar bajo condiciones de nueva gobernanza. Esto implica, entre otras acciones, escuchar que sucede en nuestras sociedades, tratar de comprender las expectativas, decepciones y realidades de las mismas; elemento que no abunda en las acciones más relacionadas con planes que no contemplan los mínimos intereses de la ciudadanía.

Actualmente se comienza a reconocer que los grandes desafíos de nuestras sociedades son multicausales y consecuencia de factores que dependen de actores y actrices múltiples. Superarlos, entonces, requiere de nuevas relaciones y capacidades, redes y articulaciones y, en definitiva, gestionar la complejidad. Asimismo, se necesitan liderazgos que puedan iniciar procesos de aprendizaje social o catalizar los cambios que se producen.

En este marco, la nueva gobernanza, como nueva política pública surge como forma de gestionar la interdependencia entre distintos agentes que convergen sus recursos en acciones colectivas para alcanzar sus objetivos, mediante nuevos arreglos institucionales y relacionales, formales e informales, que transforman la gestión desde la interacción entre agentes públicos y privados. Nuevamente aparece la Agencia como uno de los instrumentos de este escenario.

Como parte de los nuevos desafíos, se necesita una mirada desde la interacción entre los sectores públicos y privados. Esto implica conocer para transformar, descubrir los intereses y los espacios con el fin de potenciar las

relaciones entre agentes que nos lleven a dar respuestas a verdaderas necesidades y a manejar situaciones de conflicto que pudieran emerger.

En este sentido, comprender las diversas áreas de interacción público-privada es introducirnos nuevamente en nuestra concepción del territorio como el conjunto de relaciones sociales donde echan raíces las identidades y las formas de actuar de la gente y sus organizaciones.

El territorio pasa a constituirse como un recurso específico en la medida que estamos en presencia de una construcción social, económica e institucional que logra valorizar y explotar sus potencialidades endógenas, transformándose así en un elemento esencial para el desarrollo.

Dentro de esta concepción amplia aparecen las instituciones (públicas y privadas del sector educativo, del sector tecnológico, organizaciones gremiales, etc.) que interactúan de distintas maneras y en distinta medida, estimulando la creación de espacios más o menos dinámicos. La intensidad de estos vínculos y la existencia de un entramado institucional articulado, con proyectos en común, trabajo en red, etc. conllevan al aumento de oportunidades que permiten mejorar capacidades y competencias para la resolución de problemas y para definir estrategias frente a los grandes desafíos que impone la dinámica económica actual.

Subyace la propuesta de una gestión del territorio donde se construya un mandato para que algún agente (o varios) se hagan responsable. Decididamente la Agencia de Desarrollo puede ocupar ese lugar y tratar de actuar por sí y como parte de una red. Lo que en definitiva se busca es potenciar un espacio abierto a la participación de instituciones públicas y privadas, que como extremo positivo puede dar lugar a procesos de eficiencia colectiva definidos también como las ventajas competitivas derivadas de economías externas y de la acción conjunta de los agentes (Bianchi y Miller, 1994).

En este sentido, la experiencia internacional sugiere que cuando estos espacios tienen un comportamiento articulado, disminuyen las incertidumbres dinámicas, se contrarrestan las debilidades de la cultura organizacional, se potencian los procesos de aprendizaje, se suministran las competencias faltantes a los agentes y se contribuye al proceso de difusión del conocimiento codificado y tácito (Camagni, 1991) (Boscherini, López y Yoguel, 1999). En otras palabras, se atenúan las posibilidades de conflicto, contribuyéndose al desarrollo.

El territorio y sus organizaciones se convierten entonces en un “actor” y gestor de recursos estratégicos, principalmente el conocimiento. No obstante, no todos los territorios están igualmente preparados para enfrentar el desafío de cooperar mutuamente, ya que suele existir una enorme disparidad territorial donde las capacidades técnicas son desiguales y por ello, se aconseja pensar en la intervención desde cada una de nuestras realidades. Volvemos a resaltar el rol de las Agencias como agentes flexibles que capten las improntas existentes y las conviertan en acción.

Igualmente, en todos estos espacios, las instituciones juegan un rol relevante en el desarrollo económico y contribuyen al aumento de la productividad (North, 1991) a lo cual Amin (1996) da cuenta de una serie de características institucionales que resultan fundamentales. La densidad institucional nace de representaciones institucionales pluralistas y a la vez habla de una serie de instituciones de distinto tipo (multiplicidad y complementariedad), desde cámaras empresariales, centros de innovación, instituciones financieras, agencias de capacitación, asociaciones de comercio, sindicatos, gobierno local, consorcios de comercialización, etc. Estas instituciones por lo general proveen servicios a sus miembros que les llevan a ganar representatividad, constituyéndose como un pilar fundamental para crear confianza en la representación colectiva.

Al hablar de densidad institucional, multiplicidad, complementariedad y representatividad, Amin hace referencia a su vez, a la existencia e implementación de una subcultura compartida, con un conjunto de creencias para llevar adelante un determinado destino común. Para alcanzar estos objetivos es muy importante el intercambio y la interacción entre instituciones representativas; esto implica ciertas estructuras de poder y de gobierno.

Por ello, más específicamente un entorno articulado contribuye a:

- Coordinar actividades y fomentar redes para generar sinergias con resultados que no se consiguen de forma individual.
- Realizar acuerdos bajo decisiones respetuosas de las identidades territoriales que otorgan relevancia y fortaleza a las acciones pero haciendo emerger los distintos intereses.
- Favorecer la participación y el compromiso de los actores y actrices e incorporar sectores que no participan habitualmente de las decisiones.
- Compartir y hacer circular información creando áreas de aprendizaje y circulación del conocimiento.

Además, el diseño de la política pública, el fomento de la cooperación público-privada y la construcción de una nueva organización en el territorio permite:

- Favorecer el conocimiento de los problemas y modificar la orientación a los requerimientos de los distintos grupos sociales.
- Aportar mecanismos de retroalimentación para la evaluación y rediseño de políticas otorgando mayor credibilidad a las acciones.
- Equilibrar intereses públicos y privados, añadiendo transparencia y nivelando la capacidad de influencia de los distintos sectores.
- Definir prioridades y asignar recursos públicos que históricamente se decidían sólo desde ámbitos gubernamentales.
- Disponer de una herramienta para el manejo de conflictos.

Todo esto implica un proceso de construcción por el cual se debe modificar la implementación de las prácticas. Ésta tarea de concertación, compleja y necesaria, requiere que quienes tienen la responsabilidad de encaminar las acciones en las comunidades, detecten y emprendan iniciativas consensuadas que faciliten a los agentes locales una visión común para poder desarrollar un pacto implícito o explícito que logre poder trabajar en una estrategia de desarrollo territorial sobre el bien común.

La agencia es una organización que debería desarrollar capacidades para la mirada de largo plazo en procesos participativos y el trabajo en red, con competencias para implementar políticas cuando sea necesario.

Asimismo, si bien no existen modelos, pueden servir algunos aprendizajes obtenidos a partir del análisis sobre cómo han actuado otros territorios. De ahí surgen consideraciones y elementos a tener en cuenta en el diseño y la implementación de una política de fortalecimiento de los nuevos procesos de gobernanza, estos son:

- Crear elementos de confianza entre los actores y actrices locales mostrando un estilo de relaciones transparentes y coherentes con las expectativas existentes.
- Reforzar la participación de las mujeres, grupos étnicos y culturales, entre otros, para garantizar procesos incluyentes que reflejen todas las visiones al interior del territorio
- Trabajar para que los diagnósticos sirvan como marco del debate local y, al mismo tiempo, como detonantes de un proceso de sensibilización para así establecer un enfoque coordinado de actuaciones.
- Procurar que los acuerdos se concreten en acciones y aborden problemas reales.
- Entender el desarrollo como proceso complejo y con factores basados en la multidisciplinariedad.
- Comprender que la intervención no supone realizar únicamente las acciones, sino que requiere un plan a largo plazo, focalizando y obteniendo resultados intermedios que alimenten y legitimen el proceso.

Adicionalmente, aunque pueda parecer evidente, es importante remarcar que es necesario analizar las instituciones, los agentes, los programas y las políticas que ya están en marcha. En este sentido, se deben observar los antecedentes y a partir de dichos cimientos, diagnosticar fortalezas y debilidades porque de lo contrario existirán muchas probabilidades de repetir los mismos errores del pasado. Además, debe servir para evaluar cuáles de los mecanismos utilizados funcionan mejor y obtener aprendizajes tendientes a revertir esas restricciones detectadas en la gestión del territorio. Los territorios tienen instalados mecanismos de aprendizajes, de escuchas, de concertación y muchas veces hay que solo transparentarlos para que produzcan efectos positivos.

Sumar la innovación a las Estrategias para el Desarrollo Territorial:

La incorporación de innovaciones, el fomento de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados a fin de construir un entorno territorial innovador y la formación de personas tanto a nivel de sociedad como de un equipo promotor en el territorio capaz de promover políticas en este sentido son elementos importantes de la nueva estrategia.

Esto supone una inversión en intangibles teniendo en cuenta factores relevantes desde la innovación como:

- Carácter continuo y acelerado de la innovación tecnológica.
- Importancia del conocimiento, siendo las personas la principal fuente de cambio y movilización.
- Trascendencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en la vida de las personas, de las organizaciones y del territorio.
- Mayor flexibilidad de los sistemas productivos y los mercados de trabajo.
- Impactos ambientales del desarrollo y la consideración del capital natural como un activo importante para el desarrollo local.

Alianzas estratégicas, cooperación empresarial y funcionamiento en red para el acceso a elementos decisivos de información y conocimiento que permitan la mejora de la productividad y competitividad.

Un rol importante de las políticas públicas para dirimir intereses y hacer el proceso de tipo inclusivo y abarcativo.

Estos rasgos son elementos condicionantes, son la guía de la propia estrategia local de desarrollo y significa insistir en la Agencias como parte importante de esta gestión del territorio para facilitar la cooperación eficiente entre los diferentes niveles, tanto horizontal (interna y con actores y actrices sociales locales), como vertical (otros niveles territoriales del Estado). Además, esa capacidad de gestión debe reflejarse en la insistencia de crear interactividad, consolidando flujos de ida y vuelta. No hay un agente institucional que en la actualidad tenga un mandato claro para esto.

Adicionalmente, para ello necesitamos formación de gente, de manera contraria nos encontramos frente a una de las mayores restricciones para el cambio que involucra ausencias de competencias fundamentales para la negociación, el diálogo, la planificación, elementos que, entre otros, no abundan en los sistemas locales. Nuevamente no estamos hablando solo de recursos financieros, importantes por cierto, pero ineficaces sin un adecuado funcionamiento del territorio.

Asimismo es preciso añadir que complejidad de la actuación nos obliga también a promover un permanente aprendizaje colectivo donde nuevamente se destacan aspectos como⁴: organización en red y cooperación entre proyectos, enfoque integrado, gestión de proximidad y cooperación público-privada.

Todas estas miradas tratan de superar la fragmentación habitual de los enfoques sectoriales, la búsqueda de alianzas estratégicas entre agentes locales y requiere la creación de una institucionalidad que debe dotarse de capacidad técnica para implementar las decisiones consensuadas por los agentes locales.

Con estos cambios potenciamos un planteo donde la innovación y el desarrollo evolucionan conjugando acciones de animación, estructuración y consolidación. Las acciones de animación implican la creación de vínculos entre la población y los agentes socioeconómicos e institucionales, tratando de identificar las potencialidades y fomentar la confianza de los agentes del sistema.

4 Algunos de los aspectos esenciales son parte del diseño de los proyectos de integración productiva en América Latina y que son coincidentes con las experiencias innovadoras existentes a nivel internacional, en particular con las iniciativas de desarrollo económico local en el medio rural (Leader de la Unión Europea). Comisión Europea.

Las acciones de estructuración tienen por objeto modificar, a partir de esfuerzos específicos, el entorno material e inmaterial del territorio. Finalmente, las acciones de consolidación tratan de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las actividades emprendidas. Detrás vuelve a aparecer, claramente, el papel de la política pública.

Las acciones colectivas y la capacidad de innovación a nivel territorial.

El aprendizaje se refiere a la construcción de nuevas competencias y nuevas capacidades, es decir, no sólo se limita a la obtención de un mayor acceso a la información (Alburquerque y otros 2008). Así, pues, es la capacidad de las personas, empresas, organizaciones y territorios para aprender y adaptarse ante circunstancias rápidamente cambiantes, lo que construye la capacidad competitiva en el contexto económico actual.

Asimismo, la innovación no es un proceso lineal generado por instituciones de I+D trabajando de forma aislada. Por el contrario, la innovación es un proceso social, de carácter acumulativo e interactivo en el cual los usuarios y usuarias del conocimiento deben interactuar con quienes producen el conocimiento. De este modo, ambas partes aprenden mutuamente, entre sí, por medio de un aprendizaje a través de la interacción. La ausencia de este mecanismo explica también la tremenda falta de transmisión de conocimientos que los sistemas nacionales han generado en los últimos años.

Del mismo modo, la innovación no se produce sólo a través de rupturas o saltos radicales sino que también avanza, generalmente, de forma continua. Dada la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, estos procesos funcionan mejor cuando los actores y actrices implicados se encuentran próximos entre sí, lo cual permite una interacción frecuente, así como un intercambio de información fácil y eficaz.

Además, una parte del conocimiento transmitido entre estos actores y actrices locales es de carácter tácito más que codificado, lo cual confiere ventajas a quienes participan en 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 ayudan a producir y reforzar las normas y convenciones que gobiernan el comportamiento de las empresas locales y la interacción entre ellas.

Estamos pasando a un “sistema de innovación” que consta, entonces, de un conjunto de elementos y relaciones que interactúan en la producción, difusión y desarrollo de un nuevo conocimiento económicamente útil (Lundvall, 1995). En este marco la capacidad de aprendizaje territorial depende de la construcción de un entorno institucional adecuado, también, para estimular el aprendizaje privado y social entre trabajadores y trabajadoras, empresas, redes, grupos de empresas y organismos públicos y privados en dicho ámbito territorial.

Para ello es importante conocer la capacidad regional para aprender (learning regions), donde son cruciales el contexto social y cultural tanto de la infraestructura de investigación como de la red de relaciones entre empresas y actores y actrices territoriales. El fomento de un entorno territorial favorable a la innovación depende, entonces, de la capacidad para impulsar las relaciones de cooperación en los diferentes territorios en consonancia con la capacidad de diseño y ejecución de políticas para entender los procesos al interno de los mismos.

Como puede apreciarse, en el sistema de innovación no intervienen exclusivamente los criterios de rentabilidad privada, ya que existen diversos agentes que contribuyen a la generación de innovaciones y una parte relevante de los mismos no están motivados exclusivamente por la obtención de beneficios, como son las instituciones gubernamentales o las entidades públicas o privadas sin fines de lucro. Por otra parte, los agentes que incorporan este enfoque interactivo, van ampliando y mejorando sus competencias a través de dinámicas de aprendizaje, las cuales permiten en la práctica el logro de rendimientos crecientes a escala, que no dependen del tamaño, sino de la calidad y densidad del tejido de relaciones entre los diversos agentes e instituciones.

A manera de pequeña síntesis ...

Estamos frente a un escenario que, aún con contradicciones en sus impactos y su evolución, abre espacios para incorporar una mirada más compleja del desarrollo, donde se recupera con fuerza la dimensión humana como el centro de nuestros objetivos.

El territorio vuelve a tomar fuerza, renueva su rol y reclama una mirada que contemple como insumos al conocimiento y la innovación pero no desde el sentido tradicional de innovación tecnológica, sino como la sangre de un proceso colectivo, ampliamente inclusivo, donde medie una nueva relación estado, mercado y sociedad civil.

Esta interpretación del cambio necesario, no es un hecho aislado, es parte del fracaso de antiguos modelos y de la evolución del concepto del desarrollo territorial con una visión multiactoral y multidimensional y que intenta aprender de nuestras prácticas.

En este sentido, se exponen nuevos y viejos elementos relevantes a la hora de los debates como el rol de la política pública, las redes, la diseminación y los flujos de las innovaciones, la mediación de los intereses que emergen de las contradicciones y disputas al interior de estos espacios en función de desigualdades, de las distintas ideas de sostenibilidad y de lo que significa la dinamización territorial.

No es un camino sencillo, persisten en muchos lugares las creencias simplificadoras, las miradas incompletas que nos han llevado a equivocarnos. Construir una ingeniería de relaciones potentes con efectos multiplicadores que incremente el rendimiento de nuestra sociedad es un desafío muy grande.

Son tiempos de nuevos instrumentos, la Agencia emerge como una alternativa para la construcción de las estrategias respaldada por una idea de gobernanza que pueda impulsar las relaciones de cooperación en los diferentes territorios en consonancia con la capacidad de diseño y ejecución de políticas que generen un espacio más equitativo. La Agencia, como un espacio abierto para crear confianza, realizar acuerdos, ejecutar políticas, dirimir intereses, entre otras aportaciones.

Por último, esto obliga a insistir en la formación de gestores y gestoras, dirigentes y redes; en la incorporación de innovaciones socio institucionales con fuertes mecanismos de difusión al interno de los territorios, en miradas frescas como la de la innovación social y plantear un permanente acompañamiento de reflexiones desde la sistematización de nuestras experiencias como una contribución y también una fuerte necesidad para definir nuestro propio camino.

Bibliografía.

Albuquerque, Francisco-(2004) Cuadernos DEL Número 1 “El enfoque del Desarrollo económico Local” OIT Argentina - Buenos Aires.

Albuquerque, Pablo Costamagna y Carlo Ferraro.(2008) Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio. Francisco. UNSAM EDITA 2008

Alonso, J.M y Méndez, R (2000) Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España. Cívitas, Madrid.

Amin, A. The difference between small firm clusters and industrial districts. Paper for presentation at ECLAC/IPEA seminar on Decentralised Industrial Policies, Brasilia, 11-12 november 1996

Becattini, G (1988/89) “Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano”. Revista sociología del trabajo, nro. 5. Madrid, España.

- Becattini, G (2006) “Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial”. Revista Economía Industrial nro. 359.
- Bianchi, P. y Miller, L. (1994) “Innovation, collective action and endogenous growth: an essay on institutions and structural change”, IDSE, cuaderno 2, 1994.
- Bianchi, P. (1997) Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de instituciones y de las políticas de competitividad, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Provincia de Buenos Aires.
- Boscherini, F, López, M.Yoguel, G. (1998) Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: Un instrumento de capacitación aplicado al caso Rafaela, Documento de trabajo N° 10, UNGS.
- Boisier, Sergio. Sociedad Civil, Participación, Conocimiento, Gestión Territorial.
- Cepal, La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Ciclo de Sesiones 2010.
- Camagni, R.1991 “Innovation Networks: spatial perspectives” Belhaven press, Londres y New York..
- Durston, J (2000) ¿Qué es el capital social comunitario? CEPAL, Serie Políticas Sociales, División Desarrollo Social Nro. 38
- Esser K., Hillebrand W., Messner D., Meyer-Stamer J.” Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política”. Revista de la CEPAL N° 59, agosto 1996.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2002): “Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción de Mar del Plata”, Serie Estudios y Perspectivas N° 8, CEPAL
- Helmsing A. H. J. (1999). “Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación”. EURE (Santiago), vol.25, n° 75. Santiago,1999.
- ILPES, Documento 97/39, Serie Ensayos, Santiago de Chile, 1997.
- Marshall, A “Principles of Economics”, (1er ed 1890), MacMillan, octava ed., Londres, 1966.
- North, D.C.”Structure and Change in Economic History.” W.W.Norton, New York, 1981.
- North, D.C. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económico, México, D.F, 1993
- Paulics, V. (2009). Disseminacion de innovaciones en gestion – otra mirada In: Paulics, V. (org) Desafíos de la construcción democrática en Brasil – nuevos temas. Instituto Pólis, São Paulo, Brasil.
- Porter, M. (1995) Ser Competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones. DEUSTO Vázquez Barquero, A y Madoery, Oscar (2001): Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo Local, Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina.
- Silva, Iván (2005): “Desarrollo económico local y competitividad territorial”, Revista CEPAL N° 85, Santiago de Chile, Abril.

(*) Este texto fue elaborado en los preliminares del I Foro Mundial de ADEL, e integrado en las reflexiones aportadas en materia de Innovación / Innovación Social por el grupo de expertos creado al efecto, en el seno del Comité Científico del Foro. Octubre 2011.



Emilio Carrillo
*Experto Internacional en
Desarrollo Local
Presidente de la Fundación
Andaluza Nuevo Mundo
(FANUM)*

6.4 Cambio climático y desarrollo local (*).

a. ¿Qué está ocurriendo?: una nueva interacción entre medio ambiente y desarrollo local.

1. Multiplicidad y variedad de los impactos del cambio climático.

El cambio climático es un fenómeno incuestionable y hace tiempo, al menos casi un cuarto de siglo, que sabemos de su existencia. No en balde, en 1987, el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ya alertó al respecto; y un año después, en 1988, fue creado el primer Grupo Intergubernamental de Expertos y Expertas sobre el Cambio Climático. Y aunque es verdad que todavía son numerosas las dudas relativas al diagnóstico y ponderación exacta de sus causas y de los factores que lo producen e inducen (se mantiene abierto un vivo debate centrado en el mayor o menor papel que esté jugando al respecto la Humanidad y el sistema económico-productivo vigente o el que pueda estar desempeñando el propio devenir eco-biológico del planeta, así como los ciclos solares y otros de carácter cosmogónico), no es menos cierto que conocemos ya muchas cosas sobre el cambio climático. En lo que aquí ocupa, principalmente dos:

- que su dimensión y consecuencias no son solamente medioambientales, sino, igualmente, sociales y económicas; y
- que sus impactos son y serán muy dispares en función de las características específicas (geográficas, orográficas, socioeconómicas,...) de cada territorio.

Con relación a lo primero, valgan como botón de muestra las conclusiones, divulgadas en otoño de 2009, del estudio que la Comisión Europea encargó al Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) del Joint Research Center acerca de los efectos del cambio climático en Europa. Siguiendo lo requerido por la Comisión, la investigación se concentró en los impactos de índole socioeconómica, no midiendo los de tipo catastrófico, ni los costes económicos asociados a la pérdida de biodiversidad y al aumento de enfermedades (por esto, sus cálculos ofrecen resultados de menor cuantía y envergadura que los realizados por el economista David Stern, en el informe que elaboró para el Gobierno británico). Aún así, los datos son espectaculares: oteando hasta el año 2080, la evaluación que el informe efectúa (a modo de horquilla, pues se consideran distintas alternativas en función de cómo evolucionen finalmente las temperaturas) señala como media para Europa pérdidas cada año por valor de 42.500 millones de euros (el 0,35% del producto interior bruto anual), caída de la producción agrícola en un 10%, subida del nivel del mar que afectará anualmente a 2,5 millones de personas e inundaciones que ocasionarán daños por 11.000 millones de euros al año.

En cuanto a lo segundo, se sabe y asume que el cambio climático, al ser un fenómeno global, tiene y tendrá impactos globales. Pero se divulga mucho menos que sus efectos, lejos de ser homogéneos entre países, regiones y esferas territoriales locales, ofrecerán grandes diferencias según cada territorio concreto

y comunidad. Por esto, el Informe de Desarrollo Humano 2007/08 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indica que los territorios se verán afectados de manera desigual ante el impacto del cambio climático y que las poblaciones más pobres sufrirán las principales consecuencias. Aunque se limite a la Unión Europea y a la heterogeneidad de impactos entre sus Estados miembros, puede seguir valiendo de ejemplo el citado Informe de la Comisión Europea, que muestra como los territorios con mayores perjuicios socioeconómicos serán los sureños (Portugal, España, Italia, Grecia y Bulgaria), con pérdidas de hasta el 25% de las cosechas agrícolas y descenso de los ingresos por turismo de hasta 5.000 millones de euros anuales. Sin embargo, en Europa central los efectos se prevén muy distintos. Así, aunque zonas geográficas de Francia, Austria, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Rumania sufrirán daños por las inundaciones y las secuelas de la subida del nivel del mar, globalmente los países centroeuropeos verán aumentar sus ingresos por turismo hasta 10.000 millones de euros al año. Y en el norte europeo se asistirá a notables mejoras de la producción agrícola y al incremento de los ingresos por turismo, por más que el informe avise de que en esta parte de la UE puede aumentar anualmente en 250.000 personas la cifra de damnificados por las inundaciones.

2. El desarrollo local como agente activo ante el cambio climático.

Por tanto, las repercusiones del cambio climático se extienden más allá de las estrictamente medioambientales, siendo, igualmente, socioeconómicas; y varían cualitativa y cuantitativamente para cada territorio en particular. Lo que pone de manifiesto que, en orden a la evaluación de impactos y la definición de medidas, resulta imprescindible abordar el cambio climático desde la perspectiva “GloboLocal” acuñada por Naciones Unidas. Esto es, entender que el cambio climático tiene impactos generales y globales, pero también específicos y locales; y que, por tanto, no sólo son necesarias medidas globales, sino, igualmente, medidas locales a implementar en cada territorio y colectividad. Y es aquí precisamente donde las carencias son más clamorosas, pues si bien se ha avanzado en el conocimiento de las consecuencias del cambio climático a escala global, se ha hecho muy poco en la determinación y cálculo de sus impactos locales y en la definición y aplicación de las medidas paliativas y preventivas ante ellos.

Consideraciones y recomendaciones que, de otro lado, son absolutamente coherentes con las reflexiones y contenidos tanto del Enfoque Territorial del Cambio Climático (TACC, por sus siglas en inglés), nacido bajo el auspicio de cinco agencias de Naciones Unidas (PNUD, PNUMA, UNITAR, UN-Habitat y UNCDF) en el Congreso Mundial de las Regiones sobre Cambio Climático celebrado en octubre de 2008, como de los Planes Climáticos Territoriales Integrados (PCTI) promovidos especialmente por el PNUD.

Todo lo cual delimita la perspectiva desde el que las estrategias de desarrollo local han de centrar sus orientaciones futuras y propuestas. Una perspectiva coherente con el Desarrollo Humano, con los valores propios del desarrollo sostenible e integral y con el hecho de que <<los gobiernos locales juegan un papel crítico en la lucha contra el cambio climático>> (Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas). De los que se desprende un amplio y rico abanico de ideas disruptivas que permiten repensar el discurso y la acción de las estrategias de desarrollo local y obligan a éste, lejos de permanecer indiferente o aturdido por la dimensión del fenómeno, a transformarse en agente activo ante el cambio climático -máxime cuando los ámbitos urbanos acumulan casi el 50% de la población mundial y se prevé que en 2030 habiten en ellos 5.000 millones de personas-.

Por tanto, no como moda, sino como necesidad real, las estrategias de desarrollo local y las Agencias que lo implementan están rotundamente llamadas y forzadas a tomar cartas en el asunto y asumir y ejercer sus responsabilidades a través del impulso y adopción de iniciativas locales ante el cambio climático. Unas iniciativas que han de dirigirse a prevenir y paliar sus efectos, pero que, a la par, pueden configurarse en una fuente significativa de generación de actividades emprendedoras y nuevos empleos, transformando lo que es una amenaza en oportunidad para el fomento de la dinámica de desarrollo de territorios y comunidades.

La propia crisis que se padece hoy a escala internacional, con todo su calado y multiplicidad de causas e impactos, ha de ser contemplada como un acicate para que las Agencias Locales de Desarrollo desplieguen sus esfuerzos en el sentido expuesto. Lo que, por otra parte, no supondría un proceder voluntarista, sino un comportamiento y una

intervención acordes y congruentes con el trabajo que el desarrollo local viene acometiendo desde hace decenios con relación al medio ambiente y que en lo relativo al clima ya quedó bien perfilado en la Declaración de Nagoya suscrita con ocasión de la Cumbre Mundial de las Ciudades para la Protección del Clima y la IV Cumbre de Directivos de Gobiernos Locales sobre el Cambio Climático celebradas en esa localidad nipona en noviembre de 1997.

3. Una interacción de “tercera generación”.

La visión del desarrollo que prevaleció de forma claramente mayoritaria hasta final de los años 70 del pasado siglo XX daba la espalda a los límites y efectos ecológicos del crecimiento económico y del propio desarrollo, haciendo caso omiso a los riesgos de degradación de la Naturaleza e ignorando el carácter escaso de los recursos naturales. Frente a él, la aparición y desenvolvimiento del desarrollo local en el primer tramo de los 80 supuso un giro radical, pues desde sus inicios fue consciente de la conexión y la interacción existente entre desarrollo y medio ambiente, delimitando y fijando programas y actuaciones que dimanaban de ese discernimiento.

No obstante, la manera exacta de enfocar el medio ambiente desde las estrategias de desarrollo local no ha sido siempre la misma, sino que ha ido evolucionado y perfeccionándose con el paso del tiempo y la acumulación de experiencias, siendo posible distinguir con carácter general dos grandes etapas: una primera en la que primó una lógica basada únicamente en la sostenibilidad del desarrollo; y otra posterior en la que la óptica precedente fue completada y puesta en valor desde el entendimiento del medio ambiente como factor del desarrollo mismo.

Para comprender el trasfondo de esta evolución hay que remarcar que la incorporación del concepto y la noción de sostenibilidad ha sido uno de los grandes avances de la teoría y la práctica del desarrollo de las últimas décadas. Gracias a ella se ha extendido el convencimiento de que producir también conlleva destruir, por lo que hay que poner en relación lo uno con lo otro; y que ningún sistema económico franquea la “frontera ecológica” sin provocar el deterioro de la calidad de vida y el peligro cierto de autodestrucción. Marco en el que las dinámicas de desarrollo han asumido el requerimiento de protección del entorno ecológico. En este sentido, cabe referirse a una “actitud pasiva” –en términos no peyorativos, sino descriptivos (por lo que tiene de defensa y conservación)- sobre la que durante bastante tiempo pivotó en exclusiva el quehacer del desarrollo local con referencia al medio ambiente.

Pero esta “actitud pasiva” fue paulatinamente enriqueciéndose con otra percepción que ya no se conforma con la protección del hábitat ecológico, por importante que esto sea, sino que persigue completar tal defensa con una “actitud activa” que ve en un medio ambiente conservado un magnífico recurso endógeno del territorio; y entiende la calidad medioambiental como acicate para el desarrollo y oportunidad estratégica para impulsar nuevas iniciativas emprendedoras -turismo rural, reciclado y tratamiento de residuos, nuevas energías, gestión del ciclo hidráulico,...- generadoras de renta, empleo y tejido empresarial en el territorio. Con ello, además, se evita el riesgo de que las actuaciones públicas de protección de zonas y parajes naturales terminen haciendo de ellos recintos de habitabilidad garantizada para todas las especies de fauna y flora excepción hecha de una: el ser humano, que se ve forzado a huir del territorio en cuestión ante la imposibilidad de ejercer en él actividades que le reporten los medios imprescindibles para su subsistencia.

Ha sido así como en territorios de los cinco continentes se han ido desplegado una gran cantidad de experiencias y buenas prácticas de desarrollo local que muestran la capacidad de éste para profundizar en la sostenibilidad del desarrollo y para hacer de esa sostenibilidad un recurso estratégico para el desarrollo mismo, contemplando y expandiendo el concepto de sostenibilidad desde un prisma multidimensional: social, medioambiental, económica, institucional y trascendente (valores éticos e, incluso, espirituales). Y, precisamente, del excelente bagaje de todas ellas bebe ahora directamente la atención al cambio climático desde las estrategias de desarrollo local y el impulso de iniciativas locales ante el mismo. Lo que representa en sí una “tercera generación” de programas y actuaciones locales medioambientales que prolongan, maduran, complementan, renuevan, pulen e innovan las actitudes “pasiva” y “activa” que se habían implementado hasta ahora.

¿Cuáles son los actuales retos a los que se deben dar respuesta y que configuran los objetivos específicos y los contenidos de esa “tercera generación” de programas y actuaciones locales medioambientales promovidas por las estrategias de desarrollo local? Responder con rigor a esta cuestión exige retomar la aludida perspectiva “GloboLocal” y centrar los esfuerzos tanto en el modelo de territorio como en su gobernanza, en el convencimiento de que son retos de transfondo similar en las distintas esferas territoriales del planeta (Europa, Iberoamérica, África, Asia,...), por más que, lógicamente, presenten singularidades en cada territorio específico.

b. Retos esenciales a afrontar: modelo de territorio, gobernanza local y cambio climático.

4. Globalización y nuevas responsabilidades de la esfera local.

No fueron pocas las voces que, en los años 80 y comienzo de los 90 del siglo XX, vaticinaron que la expansión de la globalización traería inexorablemente consigo la pérdida de protagonismo de la esfera local, que sería poco a poco absorbida en el vasto, complejo y profundo proceso globalizador. Sin embargo, existe hoy un amplio consenso acerca de que ha sucedido todo lo contrario: la globalización no sólo no merma ni cuestiona el papel que secularmente ha desempeñado el ámbito local, sino que lo sitúa ante el compromiso de asumir y ejercer responsabilidades de nuevo cuño, que se suman a las de carácter histórico.

Este hecho, que ha sido muy bien sintetizado por Naciones Unidas al acuñar la reiterada perspectiva “GloboLocal” y proponer el “pensar global, actuar local”, significa un reconocimiento expreso de que, con la globalización, los municipios y ciudades se han ido convirtiendo en actores y actoras cada vez más necesarios para dar respuesta a las exigencias de los nuevos tiempos. Lo ya enunciado con referencia al cambio climático, con todo lo que conlleva, es paradigmático: un fenómeno global con impactos generales que demandan respuestas globales, pero que presenta también impactos eminentemente locales que reclaman medidas concretas en cada territorio según sus especificidades. Los flujos migratorios o la propia crisis económica se ajustan a idéntico esquema y a una pauta en la que lo global y lo local no sólo no se enfrentan, sino que se dan la mano.

En este contexto, los gobiernos locales han de estar a la altura de las nuevas circunstancias y cubrir al unísono dos facetas que interaccionan mutuamente: gestionar y gobernar. Visión de las cosas que da cuerpo a lo que se ha denominado “Perspectiva Doble G”. Un enfoque global e integral que asume la gestión de la institución-Administración y el gobierno del territorio y la comunidad como dos caras de una misma moneda, persiguiendo tanto la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los asuntos cotidianos y en la prestación de los servicios locales básicos como la capacidad de impulso estratégico y cotidiano del territorio y la colectividad. Bajo esta óptica “P2G”, los gobiernos locales han de abordar una agenda de trabajo que va más allá de las tareas burocráticas y de pura gestión y que incluye la configuración de un nuevo marco de relaciones con la sociedad civil, fijando la atención mucho más en la ciudadanía -grupo activo de derechos y deberes- que en el administrado -perceptor pasivo de servicios públicos-.

Un marco en el que la gobernanza local debe asentarse y encontrar su fundamento en el diseño participativo y colectivo del “modelo de territorio” o “modelo de ciudad” hacia el que la comunidad local desea avanzar y sobre el que sustentar y ejecutar su desarrollo urbano, social, medioambiental, económico, tecnológico y cultural, tanto en el corto como en el medio y largo plazo. Y esto con independencia del volumen demográfico del municipio en cuestión, pues mientras las “ciudades grandes” se identifican por un criterio puramente cuantitativo –su número de habitantes-, las “grandes ciudades”, que es lo que a las estrategias de desarrollo interesa, se definen por un criterio cualitativo: su capacidad para aportar calidad de vida y configurarse cual espacio de cohesión social, convivencia y desarrollo equilibrado, dinámico e integral.

5. Modelo de territorio + gobernanza local: PCTI + ILC.

Reflexiones y requerimientos que hay que engarzar con lo reseñado en los epígrafes anteriores acerca del cambio climático y su atención desde las estrategias de desarrollo local. Engarce que desemboca de manera natural en la necesidad de que tales estrategias centren sus esfuerzos al respecto tanto en el modelo de territorio como en su gobernanza:

- en el modelo de territorio: promoviendo la planificación estratégica y, en interrelación con ella, Planes Climáticos Territoriales Integrados (PCTI);
- en la gobernanza: a través del diseño y ejecución de las iniciativas locales ante el cambio climático (ILC).

Un doble eje del que se desprenden, como se verá de inmediato, los objetivos específicos y los contenidos de la citada “tercera generación” de actuaciones del desarrollo local en la esfera medio ambiental. Y que ha de ser articulado desde la visión del territorio como lugar de integración de las actividades del clima propugnada en la iniciativa “Hacia territorios más resistentes ante el cambio climático”, fruto del partenariado conjunto de Naciones Unidas (PNUMA, PNUD) y diversas asociaciones territoriales. Iniciativa que gira, a su vez, en cinco grandes ejes que conviene recordar aquí:

- Las colectividades territoriales constituyen un nivel ineludible para la implementación de las políticas climáticas. La justa aplicación del principio de subsidiaridad ha de llevar a acotar la significación y complementariedad de cada escalón territorial de decisión, lo que enlaza con la Estrategia Climática 2008-2011 del PNUD cuando reconoce la importancia de apoyar cada nivel de decisión en materia de gobernabilidad climática.
- Los gobiernos locales no sólo implementan las políticas nacionales y regionales, sino que también tienen responsabilidades en materia de reglamentación y ordenación del territorio. Son al mismo tiempo preceptores y lugar de inversiones de muchos sectores emisores y/o vulnerables al impacto climático (servicios básicos, transporte, construcción,...). Por su proximidad con la población, el nivel territorial favorece, de otro lado, que se superen los obstáculos de las lógicas institucionales a través de la búsqueda de compromisos, la sensibilización de la ciudadanía y la integración social de los grupos de población más desfavorecidos.
- El reto de hacer confluir las preocupaciones locales y la reducción de la vulnerabilidad climática debe ser abordado a nivel descentralizado. La implementación de políticas climáticas determina la elección de la inversión y el comportamiento hechos a nivel local. Los marcos internacionales y nacionales deben ser fortalecidos a través de acciones determinantes para las poblaciones y los territorios concernidos.
- En materia de adaptación ante el cambio climático, el futuro de los territorios está condicionado por la integración de aquél en las decisiones a largo plazo, tomadas a nivel descentralizado, en materia de agricultura, ordenación del territorio, infraestructuras, formación, gestión de recursos hídricos, etcétera. Las políticas de atenuación implican reducir el consumo de energía, consumo mayoritariamente local, y recurrir sistemáticamente a modos de producción descentralizados, especialmente a partir de recursos renovables.
- El cambio climático genera riesgos, pero al mismo tiempo oportunidades de desarrollo. La promoción de la eficacia energética y de la producción local de energía, ofrece a los territorios en desarrollo la oportunidad de reducir su dependencia respecto a la importación de combustibles fósiles y facilita el acceso a la energía a su población. Asimismo, crea nuevas oportunidades económicas y reduce el impacto medioambiental y sanitario vinculado a la explotación de energías fósiles. La instauración por parte de las colectividades territoriales de políticas climáticas les permitirá acceder a nuevas fuentes de financiación (“finance carbone”, fondos para la adaptación, productos de seguros especializados, financiaciones innovadoras para la adaptación, etc.) que beneficiarán al desarrollo territorial de estos países.

c. Nuevas ideas y estrategias y nuevos actores y actoras e instrumentos: planificación estratégica, planes climáticos e indicadores de sostenibilidad.

6. Sobre la planificación estratégica.

La planificación estratégica no viene conformada por los estudios e informes estadísticos y socioeconómicos, por voluminosos y rigurosos que sean, con los que a menudo se confunde. Más allá de sus aspectos técnicos, la planificación estratégica es una manera de gobernar lo local en un clima de consenso y de participación colectiva: posibilita superar la imprevisión, concebir el futuro deseable y definir los medios reales para alcanzarlo. Por esto mismo, la planificación estratégica puede ser conceptualizada cual respuesta desde el territorio a “los tres cómo”: ¿cómo somos?; ¿cómo queremos ser?; y ¿cómo gestionamos el cambio (cómo pasamos del cómo somos al cómo queremos ser)?

Obsérvese que los seres humanos, de manera innata, como consecuencia de su capacidad intelectual, aplican espontáneamente esta “triada de cómo” a su vida cotidiana, personal, familiar y laboral, por lo que la planificación estratégica significa llevar a lo colectivo esta forma de actuar. Eso sí, mientras que la planificación estratégica individual la despliega y resuelve cada cual consigo mismo, la relativa a la colectividad ha de ser encauzada y plasmada a través de la participación ciudadana, pues sólo la comunidad, en su globalidad y desde una concepción profundamente democrática, tiene legitimidad para responder a los “tres cómo” cuando éstos se ocupan de lo colectivo y afectan al conjunto de la sociedad local.

En este orden, es importante destacar que en la planificación estratégica, siendo un todo, pueden y deben diferenciarse dos ámbitos interrelacionados, pero de distinta naturaleza conceptual y operativa: la planificación estratégica socioeconómica (productiva, tecnológica, empresarial,...); y la planificación estratégica física, territorial y medioambiental (espacial, urbanística, organización del territorio, sostenibilidad, ecosistema,...).

Por una parte, la planificación estratégica es de naturaleza socioeconómica, productiva, tecnológica y empresarial. Proporciona una visión global de la ciudad en un proceso de cambio permanente y para ello establece prioridades, concentra esfuerzos, sistematiza objetivos, delimita proyectos infraestructurales y emprendedores dirigidos al desarrollo y a la generación de renta y empleo, fomenta la colaboración público-privada, crea una cultura estratégica común, refuerza ante la comunidad los diferentes liderazgos (institucional, social, económico,...) y, finalmente, desemboca en un programa de acción.

Pero, por otra parte, la ciudad es ante todo una realidad física, por lo que esa “ciudad que queremos” ha de concretarse en el “territorio y el hábitat que tenemos”. Por ello, el modelo de ciudad, su plasmación efectiva, exige una planificación física, urbanística y medio ambiental coherente con el referido modelo, apta para llevarlo a la realidad y capaz de dirigir el timón del desarrollo hacia donde la ciudadanía ha señalado. Una política que configure un hábitat ecológico y un urbanismo responsable y racional capaces de reconducir el sistema urbano hacia bases más sostenibles y a un mayor equilibrio territorial, actuando de manera conjunta e integral sobre el territorio, el medio ambiente, la cultura local, las tecnologías, la eficacia social, la economía y los intangibles con incidencia en el desarrollo con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de sus habitantes.

Por tanto, la que de forma tan común como impropia se suele denominar planificación estratégica -la socioeconómica- y la que de manera insuficiente llamamos normalmente planificación urbanística -que debe ser entendida y ejecutada cual planificación estratégica física, territorial y medioambiental- son las dos caras de una misma moneda, dos componentes de un todo y de un idéntico marco planificador.

7. Planes Climáticos Territoriales Integrados.

Es, precisamente, en este marco estratégico en el que las Agencias de Desarrollo Local han de desarrollar estrategias innovadoras. Y es en él donde deben integrarse, a la luz de lo expuesto en referencia al cambio climático y a las iniciativas locales ante el mismo, los denominados Planes Climáticos Territoriales Integrados (PTCI). No en balde,

como ha resumido PNUD, la lógica ante el cambio climático que aún continúa vigente, proclive a la actuación por medio de pequeños proyectos dispersos y fragmentados, ha de ser reemplazada por un nuevo enfoque sustentado en el territorio y promotor de una nueva dinámica de programación estratégica a nivel local. Así, comprometidas con el desarrollo y la transformación socioeconómica, las colectividades deben integrar las dificultades climáticas en sus esquemas directores locales, lo que conlleva múltiples desafíos. Estos, teniendo como meta central la disminución de la vulnerabilidad del territorio ante las variaciones climáticas, han de volcarse en cada zona y ámbito espacial concreto en un Plan Climático Territorial Integral.

Para empezar, el PCTI ha de incluir entre sus prioridades el encuadre de los denominados criterios de sostenibilidad, que pueden ser muy distintos según cada caso específico: redistribución de los recursos y servicios sobre el territorio y dentro de la ciudad; descentralización de servicios y equipamientos, con una adecuada jerarquización; creación de redes de servicios e información que contribuyan a reducir los desplazamientos; apuesta por la movilidad sostenible; etcétera. En este orden, los PCTI y los criterios de sostenibilidad surgidos en su seno han de conformar una auténtica estrategia ecosistémica del territorio ligada a una profunda revisión del modelo actual de producción y consumo y a importantes niveles de participación, creatividad y cambios en los modos de vida actualmente insostenibles.

Fundamentado en los criterios de sostenibilidad que en cada territorio se acoten, el PCTI ha de ser válido para identificar el Perfil de Cambio Climático del territorio y:

- definir, configurar e impulsar las iniciativas locales ante el cambio climático;
- identificar con detalle los proyectos a implementar y los instrumentos reglamentarios y financieros adecuados (políticas públicas / proyectos de inversión);
- apoyar a escala local el acceso a servicios energéticos, así como la creación de nuevas actividades económicas y emprendedoras, gracias al desarrollo de modos de consumo y producción limpios;
- favorecer el intercambio de experiencias y buenas prácticas a nivel interterritorial.

Estamos, por tanto, ante un nuevo enfoque territorial y estratégico que ha de servir para abordar y ponderar cuestiones tan relevantes como:

- fomentar una nueva visión (cambio cultural y cambio de expectativas), pasando del crecimiento urbano ilimitado e irrazonado a la sostenibilidad urbana y al territorio cual bien escaso como eje central del modelo de ciudad, sea cual sea su tamaño poblacional;
- definir con exactitud y responsabilidad el crecimiento demográfico –“cuántos y cuántas queremos ser”- realmente sostenible para el territorio desde una perspectiva de sostenibilidad, siendo conscientes de que así como en otra época el tamaño sí importaba a la hora de extraer ventajas competitivas (fruto de economías de escala), en la era “infoglobal” esta estrategia simplemente no tiene sentido;
- al hilo de lo anterior, planificar los crecimientos sostenibles en los ámbitos residenciales, terciarios y de actividades económicas;
- promover la cultura medioambiental, desde las pautas de movilidad urbana y metropolitana a las de ahorro energético, pasando por la generación de espacios públicos y zonas verdes para afianzar la calidad ecológica del hábitat urbano;
- apostar claramente por la descentralización a todos los niveles, incluida la gestión y gobierno del propio territorio, dotando a los ámbitos locales con nuevas capacidades e instrumentos; y
- recuperar y ensalzar el auténtico valor de la ciudad: ser un espacio de convivencia y cohesión social.

Todo lo cual, como aconseja la iniciativa ya comentada “Hacia territorios más resistentes ante el cambio climático”, hará que la elaboración de los Planes Climáticos Territoriales vaya acompañada de la puesta en marcha de marcos de acción que buscan desarrollar las capacidades de los territorios en tres ámbitos: gobernabilidad local, cambio climático y financiación. Se trata, en definitiva, de apoyar la implementación de una gestión estratégica susceptible de transformar el territorio y la puesta en marcha de un enfoque programático y global. Esta estrategia se articula alrededor de cuatro ámbitos de acción que tienen en cuenta el conjunto de factores necesarios para definir la estrategia climática: la existencia de estructuras y modos de gobernabilidad que aseguren la articulación entre las acciones desarrolladas a nivel local y las políticas nacionales, la participación de los actores y actoras locales y la coordinación de las personas y entidades socias que colaboren en el proyecto; la planificación en materia de atenuación y adaptación a partir de la elaboración de diagnósticos, análisis, herramientas metodológicas, etcétera; la identificación de los modos de financiación para la implementación del plan; y un marco de gobernabilidad que asegure la coordinación y la participación de los actores y actoras.

Tampoco deben caer en saco roto las recomendaciones de la misma iniciativa a propósito de la implementación de un enfoque territorial al hilo del ART GOLD. Y atendiendo a ellas, se necesita el establecimiento de mecanismos institucionales que garanticen: la articulación de las estrategias locales con aquellas definidas a nivel nacional; una gestión participativa a través de los grupos de trabajo locales, constituidos con el objetivo de permitir la participación continua a lo largo del proceso de planificación de los actores y actoras locales implicados; su coordinación en la gestión y financiación; y un proceso de planificación en los ámbitos de atenuación y de adaptación, facilitado por la puesta a disposición de herramientas metodológicas y de toma de decisiones

Por último, los Planes Climáticos Territoriales Integrados formularán los Indicadores de Sostenibilidad que sirvan de engarce entre los PCTI y las iniciativas locales ante el cambio climático.

8. Indicadores de Sostenibilidad: entre el modelo y la gobernanza.

A medio camino entre el modelo de territorio (planificación estratégica: PCTI) y la gobernanza local (iniciativas ante el cambio climático) se hallan los llamados Indicadores de Sostenibilidad, cual conjunto de pautas –indicadores que permiten una evaluación y un seguimiento- delimitadas en el seno de los PCTI y que han de ser aplicadas en la gestión cotidiana para conseguir un contexto urbano y una estrategia de desarrollo sostenibles y dotar a la esfera local de instrumentos que posibiliten tener tomado constantemente el pulso al territorio y conocer el alcance de las transformaciones del tejido urbano.

La Cátedra UNESCO de Sostenibilidad (Josep Antequera y Enric Carrera), ha definido con carácter genérico a los indicadores como medición en el tiempo de las variables de un sistema que nos dan información sobre las tendencias de éste y aspectos concretos que nos interesa analizar. Pueden estar compuestos simplemente por una variable (verbigracia, número de vehículos de un municipio) o por un grupo de ellas (por ejemplo, los metros cuadrados de zonas verdes por habitante); y también pueden encontrarse interrelacionadas, formando índices complejos.

En cuanto al contenido concreto de los indicadores aplicados al ámbito de la sostenibilidad, las buenas prácticas desplegadas hasta ahora ponen de manifiesto su amplitud y variedad en función de los niveles de análisis, desde configuraciones territoriales diversas, como las utilizadas a escala global y nacional (indicadores que acompañan al Índice de Desarrollo Humano, los Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, los de la Agenda 21 del CDS y los de Hábitat...) hasta baterías de indicadores singulares para ciudades (como los diseñados para las Agendas 21 locales), pasando por los de extensión regional (sirvan de botón de muestra el sistema de indicadores de desarrollo local sostenible para Andalucía elaborado por la Fundación Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla).

En la escala local, los indicadores de sostenibilidad ostenta una gran diversidad y pueden ser contemplados desde distintos grados de intensidad, en función de los objetivos específicos, tal como se deduce de la lectura del informe técnico emitido para la Comisión Europea por el Grupo de Trabajo de Medición, Seguimiento y Evaluación de la

Sostenibilidad Local bajo el título “Hacia un perfil de la sostenibilidad local: Indicadores comunes europeos”. De hecho, existen múltiples ejemplos de la utilización de indicadores de sostenibilidad, cuya enumeración escapa del marco de estas páginas. Se remite al respecto, cual referencia obligada, a la obra “Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas” (Rayén Quiroga, M; 2001) editada por Naciones Unidas a través de la CEPAL.

d. El papel de las agencias de desarrollo local: gobernanza local e iniciativas ante el cambio climático.

9. Componentes críticos de las iniciativas locales ante el cambio climático.

Los Planes Climáticos Territoriales Integrados, formulados en el marco de la planificación estratégica y de la definición del modelo de territorio, y los Indicadores de Sostenibilidad delimitados en su seno encuadran con rigor la gobernanza local con relación al cambio climático y las iniciativas locales ante el mismo. Las Agencias Locales de Desarrollo han de desempeñar un papel fundamental en el impulso, diseño y plasmación de los PCTI, en la definición de los Indicadores de Sostenibilidad y la delimitación y ejecución de las ILC

Específicamente, el trabajo y la acción de las Agencias ha de tener su base en el convencimiento ya subrayado de que los impactos del cambio climático no son solamente de tipo medio ambiental, sino también económicos y sociales de primer orden. E, igualmente, en el conocimiento de causa de que actuar es mucho más barato que no hacerlo, pues los costes de la prevención son significativamente inferiores a los derivados de la materialización efectiva de los riesgos y daños potenciales. Además, las iniciativas que se adopten por adelantado tendrán como valor añadido para el territorio su rentabilización en términos de inversión, emprendimiento, renta y generación de empleo.

En cualquier caso, las ILC han de dirigirse a apoyar en cada territorio la implementación de proyectos definidos en el Plan Climático Territorial Integrado, propiciando su mejor calidad y el desarrollo de la capacidad local necesaria para formularlos. Y las Agencias de Desarrollo Local han de saber articular una serie de componentes críticos y contenidos básicos que son esenciales para construir una estrategia de transformación urbana orientada hacia la sostenibilidad y sobre los que han de girar las iniciativas locales ante el cambio climático. Tales componentes han sido recopilados en el texto “Ciudad, Cambio Climático y Sostenibilidad” (Carrillo, E y Cuerda, JC; 2009), pudiéndose destacar los siguientes:

- Elaborar para cada territorio el correspondiente Catálogo de Impactos Específicos por el Cambio Climático (CIEC), fruto de un diagnóstico detallado y profundo de los efectos locales de este fenómeno global.
- Fundamentado en el CIEC, en los Indicadores de Sostenibilidad y, en general, en los PCTI, implementar las iniciativas y medidas paliativas, preventivas y de respuesta: diseñarlas, presupuestarlas, programarlas en el tiempo (examinando prioridades y evaluando la dimensión de los posibles impactos), ponderar posibles vías de financiación y, finalmente, ejecutarlas.
- Apoyo al establecimiento de nuevos reglamentos y políticas públicas: reglamentación de los edificios de alto rendimiento térmico, revisión de los planes de ocupación del suelo, extensión del sistema de urgencia, fiscalidad verde, etcétera.
- Fomento de inversiones materiales muy diversas: obras de infraestructuras, actuaciones hidráulicas, aislamiento de edificios, recuperación de gases generados por los desechos, pequeñas centrales eléctricas solares y eólicas, geotermia, etcétera.

- Atender la conservación, rehabilitación y recualificación de la ciudad existente, de la ciudad consolidada, frente a la imperiosa demanda de más suelo para urbanizar, que ha sido la tendencia más usual a lo largo del siglo XX. La magnitud de este desafío hace necesaria la acción coordinada de diversos instrumentos urbanísticos, jurídicos y financieros, así como un fuerte liderazgo político. En ciudades de alta demografía, un instrumento muy útil para ello es la consideración policéntrica de la urbe, así como el uso de la dimensión “barrio-ciudad” cual ámbito de referencia básico.
- Humanizar la ciudad, sus barrios y su centro histórico. El derecho a la sostenibilidad nos conduce hacia la recuperación de la escala humana de la ciudad al servicio del interés general y del ejercicio de derechos individuales y colectivos: espacios públicos cuidados, peatonalización de viarios y plazas, entorno urbano accesible para personas con discapacidad, juegos para niños y niñas, árboles, jardines, aparcamientos...
- Optar decididamente por una movilidad sostenible, energéticamente más eficiente y capaz de disociar la movilidad de sus efectos secundarios (congestión, accidentes y contaminación): optimizando las posibilidades específicas de cada modo de transporte, en especial del transporte público; fomentando la propulsión no contaminante y el uso de transportes más ecológicos, seguros y eficaces desde el punto de vista energético; y construyendo una red de nuevas infraestructuras para la sostenibilidad, la eficiencia energética y las energías renovables.
- En el marco del apartado precedente, se tendrán que implementar una serie de medidas relacionadas no solo con el cambio modal (planes de movilidad urbana, planes de transportes de empresas, mejora de los medios colectivos de transporte, etc.), sino también a través de un uso más eficiente del transporte (mejor gestión de las infraestructuras, de las flotas, conducción eficiente y más sostenible,...) y, sobre todo, aumentando la eficiencia energética de los vehículos, promoviendo el uso de combustibles alternativos (incrementando el uso de biocarburantes y otros combustibles más eficientes, mejorando tecnológicamente los vehículos,...) y fomentando la intermodalidad.
- Comprender que la mayor o menor sostenibilidad potencial de un entorno urbano está implícita en su diseño urbanístico. Por ejemplo, sería imposible alcanzar objetivos ambiciosos de movilidad más sostenible si las políticas de movilidad pura no se incardinan con las medidas urbanísticas y de diseño del modelo de ciudad. El concepto central de esta coordinación es el de accesibilidad mediante la creación de cercanía y proximidad. Ello se consigue mediante dos elementos principales: la urbanización compacta (aunque no macizada) y la diversidad de usos urbanos. En este sentido, los conceptos ya reseñados de ciudad policéntrica y de “barrio-ciudad” incluyen estas ideas, apostando por modelos de ciudad habitable. Sólo así, y siempre desde la actuación urbanística concreta, se conseguirá “ahorrar” en las necesidades de movilidad motorizada de la población.
- Decantación por la eficiencia energética y la gestión sostenible de los recursos en los sectores residencial, comercial e institucional. La eficiencia energética de los edificios introduce de forma acertada unos criterios que, en fase de diseño, contribuirán a implementar unos requisitos mínimos de eficiencia energética. La larga vida de los edificios y sus instalaciones fijas, su elevado número y dispersión y sus consumos relativamente pequeños hacen que la rentabilidad económica de las medidas técnicas dirigidas al ahorro de los edificios existentes sea baja y de difícil implantación (fachadas y cubiertas, instalaciones de climatización, calderas, lámparas de bajo consumo, electrodomésticos, cocina, etc.). La actuación decidida desde la Administración Local potenciará la elaboración de normas que favorezcan la implantación de medidas que hagan a los edificios energéticamente más eficientes y la introducción paulatina de nuevos criterios de consumo energético responsable.
- Avanzar en la gestión eficiente de los residuos y la reducción de las emisiones. Entre sus objetivos ha de estar la estabilización de la producción de residuos urbanos, implantando la recogida selectiva, reduciendo, recuperando, reutilizando y reciclando los residuos de envases, así como valorizando la materia orgánica de los residuos urbanos. Al mismo tiempo, no debe olvidarse que el ahorro ostenta un papel fundamental en la racionalización de los consumos, incidiendo en la responsabilidad que conlleva el mismo acto de consumir.

- Impulsar una nueva arquitectura sostenible que traslade a la ciudadanía la percepción clara de que es posible un modelo distinto de ciudad cuyo rasgo sobresaliente sea la sostenibilidad. Hoy día ya existe una arquitectura sostenible capaz de ser definida y medida objetivamente sobre la base de un completo sistema de indicadores.

- Promover con intensidad la vivienda protegida. El modelo actual imperante en la inmensa mayoría de los territorios es, a todas luces, insostenible, siendo imprescindible actuar con mucha mayor contundencia en la promoción y construcción de viviendas públicas dignas a precio asequible. La vivienda es un derecho ciudadano básico, no un instrumento al servicio de la especulación y el enriquecimiento fácil.

- Diagnosticar y poner en valor las actividades y empleos de futuro que derivan de todos los puntos anteriores: obras hidráulicas y de infraestructuras, adaptación climática de viviendas y edificios; actuaciones sectoriales específicas (agricultura, turismo,...), etcétera. El cambio climático es una serie amenaza, pero, a la par, por paradójico que parezca, una oportunidad para generar nuevas actividades y empleos de futuro en el territorio de la mano de las iniciativas locales que se adopten para prevenir o paliar sus efectos.

- Al hilo del punto anterior, en materia de prevención son muchas las posibles acciones, desde obras de infraestructura de tipo hidráulico, para encauzar de manera programada posibles incrementos del nivel de las aguas marinas, a la adecuación climática de las viviendas, pues los estudios elaborados ponen de manifiesto que, para una vivienda de 70 m², el coste de adaptación puede oscilar entre 4.500 y 5.500 euros, con una absorción de 25 horas de trabajo.

- Entender las exigencias de una verdadera gobernanza metropolitana ante procesos urbanos que adquieren tal dimensión y superan la ciudad tradicional y los límites administrativos municipales para englobar, mediante diferentes formas de articulación espacial, territorios y asentamientos de población cada vez más amplios.

- Seguimiento, evaluación y actualización permanente del Catálogo de Impactos Específicos por el Cambio Climático y de los Indicadores de Sostenibilidad fijados para el territorio.

- Concienciación y compromiso ciudadano para una nueva visión: sensibilización, motivación, información, formación

10. Comunicación, sensibilización ciudadana y trabajo en red de las ADL.

Para plasmar en la realidad los componentes críticos que se acaban de reseñar y para lograr aún mayor institucionalidad, participación y consenso, la gobernanza local ante el cambio climático, en general, y las Agencia de Desarrollo Local, en particular, han de promover tanto una acertada política de comunicación y sensibilización ciudadana en materia de sostenibilidad como el trabajo en red por parte de las propias ADL.

En lo relativo a la política de comunicación y sensibilización, que duda cabe que la ejecución de muchas de las acciones en pro de un desarrollo urbano sostenible que se han descrito será mucho más sencilla si cuenta con el apoyo de la opinión pública, Y tal política ganará en credibilidad si tiene el soporte y la participación de las asociaciones sociales, grupos ecologistas y asociaciones empresariales y va destinada a una ciudadanía informada sobre la situación real de su territorio en términos de sostenibilidad. En nuestro escenario global la información es la columna vertebral que explica las relaciones de poder y, por tanto, de la capacidad real de incidir sobre el hecho urbano, de transformarlo. El concepto de “poder blando” planteado por el profesor Joseph Nye puede ser muy útil para saber cómo activar y acelerar este tránsito, ya que una ciudad puede obtener los resultados que desea en términos de sostenibilidad porque otras quieran emular sus logros, ya que esto retroalimenta el propio proceso: se incrementará la sostenibilidad de un sistema urbano en la medida que lo haga la capacidad para lograr que otros ambicionen la misma sostenibilidad.

Se trata, en definitiva, de movilizar a la ciudadanía a favor de un cambio por la sostenibilidad y plasmar una gran corriente de opinión favorable y comprometida con ese cambio. Una movilización que se expresa en última instancia a través de la participación política, entendida ésta en su más amplia acepción, lo que significa la consideración de diferentes grados de compromiso emocional, y a diferentes niveles del entramado social e institucional. En este contexto, la capacidad de implicar y movilizar a la ciudadanía entorno a un proyecto común, establecer relaciones de complicidad con los agentes claves del territorio y conocer e integrar las perspectivas y las posiciones de los diferentes colectivos ciudadanos no son únicamente aspectos deseables de la función de gobierno, sino parte intrínseca y crucial de la gobernanza local.

En cuanto al trabajo en red por parte de las Agencias de Desarrollo Local, resulta del todo obligado en atención a lo que se viene exponiendo y dadas las características del cambio climático y el perfil de las iniciativas locales ante el mismo. Conlleva comunicación entre las ADL, búsquedas de consensos estratégicos entre ellas e intercambio y transferencia de información, formación, experiencias y conocimientos. Y hay que efectuar un esfuerzo para que este trabajo en red alcance organización e institucionalidad, generando redes territorialmente multidimensionales (a escala local, regional, nacional, supranacional y mundial).

11. Iniciativas locales ante el cambio climático y fenómenos medioambientales: no hay desastres naturales.

Para terminar estas reflexiones y acotaciones sobre desarrollo local y cambio climático y el papel de las Agencias de Desarrollo Local, es precisa la referencia a los fenómenos naturales que provocan desastres en tantos territorios y colectividades y que en muchas ocasiones hallan su causa en el propio cambio climático.

En este sentido, todo lo hasta aquí expuesto ha permitido comprobar que las ILC responden bien a las dos características del cambio climático que se resaltaron al comienzo de estas páginas: que su dimensión y consecuencias no son solamente medioambientales, sino, igualmente, sociales y económicas; y que sus impactos son y serán muy dispares en función de las características específicas (geográficas, orográficas, socioeconómicas,...) de cada territorio. No obstante, lo anterior no significa que el desarrollo local y las ILC sean ajenos a los efectos estrictamente climatológicos y medioambientales del cambio climático. Unos efectos que no harán sino aumentar el riesgo de desastres que ya pesa sobre la Humanidad y el planeta.

El balance de los desastres en las últimas décadas es terrible: las personas afectadas por término medio cada año ascienden a 250.000.000; las víctimas mortales anuales, casi a 60.000; y las pérdidas materiales se cuantifican en cerca de 40.000 millones de euros al año. Para colmo, oteando el horizonte venidero, la situación irá a peor. Naciones Unidas ha realizado proyecciones en las que estima que para el año 2050 los desastres se llevarán por delante cada año 100.000 vidas; y provocarán pérdidas por casi 200.000 millones de euros anuales.

Con todo, el verdadero impacto va incluso más allá de los referidos. Sus consecuencias se extienden a la salud física y mental de las personas afectadas; a las economías, los medios de subsistencia y la producción de la población local; a las familias que pierden quienes generan el sustento diario; y a los territorios con bajo Índice de Desarrollo Humano, que tienen poca o casi ninguna posibilidad de recuperarse después de un desastre. Tampoco suele considerarse el impacto ocasionado por los llamados pequeños desastres, que puede aumentar drásticamente las cifras señaladas.

¿Cómo es posible que el mundo y la Humanidad, a pesar de contar con grandes recursos y avances científico-técnicos, en vez de avanzar en la reducción del riesgo, retroceda a pasos alarmantes y no pueda siquiera proteger la vida de sus ciudadanos y ciudadanas? Y ¿por qué son siempre las poblaciones más pobres las que sufren las peores consecuencias de los desastres? La respuesta a estos interrogantes es obvia: lo uno y lo otro dimana del colosal desatino del modelo económico y productivo imperante, de la primacía de los intereses económicos, financieros y geopolíticos de unos pocos y del alocado e insostenible ritmo de depredación del hábitat ecológico y de los recursos naturales. Todo lo cual lanza exponencialmente el riesgo de que los fenómenos naturales deriven en desastres colectivos; y de que éstos se ceban, precisamente, en los grupos más desfavorecidos de la sociedad y el planeta.

Por esto, puede y debe recalcar que la experiencia acumulada pone de manifiesto que la teoría de los denominados desastres naturales es una falacia. Dicho sintéticamente: no hay desastres naturales, sino fenómenos naturales (terremotos, tsunamis, huracanes, erupciones volcánicas, lluvias torrenciales, sequías, deslizamientos de tierra,...) que se convierten en desastres debido a la acción o la omisión del ser humano.

Se aconseja al respecto el examen de trabajos elaborados y divulgados por Naciones Unidas, como, por ejemplo, el monográfico que la “Revista @local.glob” (Número 3; Año 2006), publicada por el Programa DelNet del Centro de Formación Internacional de Naciones Unidas en Turín (Italia), dedicó a “Disaster risk reduction: good practices, good policies” (Reducción del Riesgo de Desastres: buenas prácticas y buenas políticas). De su examen se pueden alcanzar las siguientes conclusiones que las Agencias Locales de Desarrollo deben incorporar a su comprensión del cambio climático y a sus repuestas ante el mismo:

- El riesgo de desastres es un proceso acumulativo en el que se combinan amenazas naturales o antrópicas con acciones humanas que crean las condiciones de vulnerabilidad. Los desastres son producto de una mezcla compleja de acciones ligadas a factores económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos-administrativos que están relacionados a procesos inadecuados de desarrollo, a programas de ajuste estructural y proyectos de inversión económica que no contemplan el coste social ni ambiental de sus acciones.
- Si bien es cierto que el impacto de los desastres es mayor en los países y territorios pobres, especialmente aquellos con un bajo IDH, la responsabilidad de la reducción y también de la generación del riesgo no responde sólo a patrones locales o nacionales, sino también a patrones supranacionales e incluso globales (como es el caso de las políticas de la globalización económica, la desertificación y la degradación ambiental y, por supuesto, el cambio climático que aquí ocupa).
- Muchas poblaciones que viven en economías de subsistencia no tienen alternativas que les permita vivir sin contribuir al agotamiento de los recursos naturales locales y, por ende, generar factores de vulnerabilidad en sus territorios. Lamentablemente, ésta es la fuente de supervivencia de cerca de un tercio de la población mundial.
- Sin embargo, el mayor problema no radica en el desgaste de los medios de supervivencia de la población menos favorecida: los Estados, las instituciones financieras internacionales y las grandes corporaciones transnacionales, en el intento de generar ingresos y ganancias económicas a corto plazo, promueven megaproyectos o proyectos de desarrollo que no contemplan el factor riesgo en su implementación, ni tampoco prevén la generación de nuevas vulnerabilidades o amenazas en sus proyectos. Para nada tienen en cuenta un principio que debería ser básico en todo proceso social: el crecimiento económico y productivo no puede ser a cualquier precio, ni situarse por encima del desarrollo humano sostenible, el medio ambiente y la vida de las personas.
- La realidad, las experiencias locales, la sabiduría de las comunidades y el conocimiento científico nos ha demostrado que la mayoría de los desastres se pueden evitar y que estos no son naturales, sino que las amenazas pueden serlo. Son los factores de vulnerabilidad que nosotros mismos generamos, junto con las amenazas y la falta de capacidades y mal manejo del riesgo, las causas que ocasionan el desastre. Muchas veces, un desarrollo inadecuado fortalece los peligros o construye nuevas amenazas.
- No son las personas el problema, sino la solución y el principal recurso con que cuentan los territorios en proceso de desarrollo. Demostrado está que la comunidad local y las personas del territorio, ante situaciones de emergencia, son la primera línea de defensa y la base de la reconstrucción. Múltiples ejemplos en África, Asia o América Latina ratifican esta afirmación.
- La ayuda externa no siempre es la adecuada o no está adaptada a las necesidades reales del territorio después de un desastre, respondiendo más a la oferta de las mismas instituciones que la dan y financian que a las verdaderas necesidades de las personas y territorios afectados.

Esta batería de conclusiones desembocan en un doble objetivo que las Agencias Locales de Desarrollo y las iniciativas locales ante el cambio climático han de hacer suyo: la reducción de la vulnerabilidad existente (acumulada por procesos históricos a través de la implementación de prácticas insostenibles de desarrollo); y la promoción de procesos que impidan la construcción de condiciones que generen nuevos escenarios de riesgos en el futuro. Se debe actuar sobre las causas estructurales del desarrollo que generaron el riesgo y no sólo sobre sus síntomas, como ha sido la tendencia predominante. Los Estados y la comunidad internacional deberían confiar y promover mucho más el fortalecimiento de las capacidades locales, la participación de todos los sectores; potenciar el uso de los recursos endógenos de los territorios y comunidades; y basar la reducción del riesgo de desastres en su propia realidad, considerando al medio ambiente, al hábitat natural y a las personas como los principales recursos para llevar adelante los procesos.

Las experiencias nos indican que la clave para prevenir, mitigar y, en el mejor de los casos, evitar el impacto de los desastres es, en primera instancia, reducir el riesgo antes que éste suceda. En caso de la ocurrencia de un evento potencialmente destructor, una buena preparación garantiza una rápida, efectiva y apropiada reconstrucción. Y la reconstrucción puede considerarse como una ventana de oportunidades y uno de los mejores momentos para introducir la reducción de riesgo de desastres en la planificación del desarrollo sostenible y para promover estrategias proactivas y permanentes que permitan consolidar sociedades más seguras. Debería ser enfocada hacia el fortalecimiento de las capacidades de los actores y actoras clave del desarrollo local y de las comunidades afectadas, pero también hacia el mejoramiento de la calidad de vida, la reducción de la pobreza, la creación de empleos dignos y el desarrollo socioeconómico, así como a garantizar en el futuro el mayor grado de seguridad para los bienes, los medios de subsistencia y especialmente, la vida de las personas.

(*) Este texto fue elaborado en los preliminares del I Foro Mundial de ADEL, e integrado en las reflexiones aportadas en materia de Medio Ambiente, Cambio climático y Desarrollo Local por el grupo de expertos creado al efecto. Octubre 2011.



Enrique Gallicchio.
*Asesor Técnico Principal
CTA, PNUD Bolivia.*

6.5. El desarrollo local y sus vínculos con la inclusión, la cohesión y la equidad (*).

Introducción.

Se presenta una discusión conceptual sobre los conceptos de cohesión, equidad e inclusión social en una perspectiva de desarrollo local. La principal hipótesis del trabajo es que los conceptos representan abordajes interesantes y pertinentes que superan los tradicionales programas y políticas de “combate a la pobreza”, dadas sus implicaciones en términos de procesos, multidimensionalidad y gobernanza multinivel. También se plantea que el abordaje del desarrollo local es pertinente para trabajar y obtener resultados concretos en esta lógica. Asimismo, el documento pretende presentar algunas similitudes y diferencias entre los abordajes europeos y latinoamericanos respecto a estas temáticas, para finalizar con algunas reflexiones acerca del rol que pueden tener las Agencias de Desarrollo Territorial, desde la experiencia del Programa ART-GOLD del PNUD.

Como es evidente, los tres temas identificados –cohesión, equidad, inclusión– no representan lo mismo, y muchas veces pueden dar lugar a numerosos equívocos. Más aun cuando lo vinculamos a la perspectiva del desarrollo local, y a la gobernanza multinivel. Son asimismo temas que tienen implicancias y significados diferentes sea que se tome en la perspectiva europea, la latinoamericana o de otros continentes.

Un indicador de esta situación han sido los debates en las diversas Cumbres Iberoamericanas, donde Europa priorizaba los enfoques vinculados a la cohesión social y desde América Latina se enfatizaba en la perspectiva de la inclusión social, dada su diversidad y los problemas vinculados a la equidad y la exclusión. En este plano, inclusión referiría más a la remoción de barreras para una plena participación de los grupos y las personas en una sociedad, mientras cohesión se referiría más a una convergencia de valores, experiencias e intereses a partir de caracteres nacionales o comunes¹.

Otro factor importante a considerar es el que refiere no solo a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión, cohesión social o equidad en la sociedad, sino también a cómo estos influyen y moldean las percepciones y conductas de las personas ante una sociedad o comunidad en particular. Aun así, las diferencias de contexto importan pero las interrelaciones son tan evidentes que resulta difícil separar los dos abordajes, más aun en una perspectiva de desarrollo local y en un escenario de crisis económica que afecta a buena parte de los países.

Organismos internacionales, personas relevantes del ámbito político, académico o de la investigación coinciden en identificar como problema central de estos tiempos el aumento de la pobreza, de la desigualdad y de la exclusión persistentes en el mundo. La preocupación ha ido aumentando en la medida en que las reformas de las últimas décadas, las políticas económicas y los ajustes llevados a cabo no han dado los resultados esperados. No se ha logrado, a escala mundial -y en no pocos casos a escala local- alcanzar un mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la población. Por el contrario, la pobreza y la exclusión persisten y la

¹ Bridging the common divide: the importance of both “cohesion” and “inclusion”.
Marc McDonald y Carsten Quell, Metropolis, Canada, s/f.

desigualdad entre países y en su interior, amenazan las posibilidades de un desarrollo humano sostenible.

Esta preocupación tuvo su expresión en las distintas cumbres internacionales de desarrollo social que tuvieron su punto culminante en la Cumbre de Desarrollo del Milenio de 2000, en la cual 189 Estados agrupados en la Organización de las Naciones Unidas, adoptaron los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No debe extrañarnos esta resolución. El curso del desarrollo seguido durante la mayor parte del siglo XX, especialmente en los países menos avanzados, ha dejado varias lecciones: aunque el crecimiento económico es importante no garantiza por sí solo que sus frutos se repartan en forma equitativa al conjunto de las poblaciones. El desarrollo técnico ha beneficiado principalmente a quienes ya contaban con una base de desarrollo avanzada; los recursos naturales se han visto seriamente afectados y ha aumentado el desequilibrio ecológico; se ha producido una cantidad cada vez mayor de los mismos bienes, lo cual ha saturado los mercados e impedido la venta de los productos; se ha subordinado la atención de los problemas sociales al cumplimiento de metas macroeconómicas y fiscales, se ha acentuado el proceso de concentración de la riqueza en manos de pocas personas, el acceso a los recursos financieros sigue siendo una barrera para las personas más pobres, y, no se han generado nuevas ocupaciones de calidad, de forma que el empleo precario, el trabajo temporal y el trabajo informal, son una realidad diaria de nuestras sociedades. Unos pocos datos bastan para ilustrar la situación: según el informe del Banco Mundial,⁶ desde la década de los noventa la pobreza se redujo muy levemente en América Central (de 30% a 29%), aumentó en la Comunidad Andina (25% a 31%) y se redujo en la zona del Cono Sur (24% a 19%); con excepción del África Subsahariana. América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad de ingresos: el 10% más rico de la población recibe 48% de los ingresos totales, mientras el 10% más pobre solo recibe 1,6%.

A pesar de los importantes esfuerzos en materia de recursos y programas sociales, la pobreza y la inequidad no ceden a la velocidad esperada. En el caso de países con conflicto armado, la situación se torna aún más compleja amenazando no solo la gobernabilidad y las libertades democráticas, sino poniendo en riesgo la vida de importantes sectores de la población que sufren la vulneración de sus derechos y se ven abocados al desplazamiento forzado, generalmente del campo a la ciudad, engrosando los cordones de miseria en las ciudades y poblaciones más importantes.

Este breve panorama reitera la pertinencia de mantener la lucha contra la pobreza y la exclusión en un primer lugar en las agendas de trabajo, lo cual requiere de una reflexión en torno del concepto mismo de pobreza, de la identificación de las principales barreras a la inclusión y de la pertinencia de las políticas que se han seguido para enfrentar esta situación, teniendo en consideración la diversidad de género y etnia, con el fin de responder de manera pertinente a las características de los diferentes grupos poblacionales, así como de los territorios de procedencia y las posibilidades que les ofrecen los lugares de asentamiento.

El protagonismo cada vez mayor de los gobiernos locales constituye una de las consecuencias y una de las paradojas más importantes de la globalización. Es donde la humanidad tiene mayores oportunidades para desarrollarse; es donde existe mayor posibilidad de innovación, de creatividad, de cultura, de oportunidades de negocios, de protección social y de seguridad y, al mismo tiempo es donde se producen las mayores desigualdades.

En el análisis del progreso social de las últimas décadas se encuentran numerosos ejemplos que demuestran que la eficacia económica, entendida como la evolución positiva de la economía y crecimiento sostenido, así como un correcto funcionamiento de los mercados en escenarios que vayan más allá del corto plazo... no es posible sin estabilidad social, concluyendo, con que NO puede haber eficacia económica SIN eficacia social y viceversa.

Tal como se ha señalado, el desarrollo local concebido como estrategia de desarrollo es un instrumento útil para trabajar, en un contexto de gobernanza multinivel, esta temática. Las hipótesis del trabajo en este plano son tres:

- a. El desarrollo local es una estrategia política de cambio. No estamos hablando de un nuevo paradigma o de una metodología, ni tampoco de un marco de análisis académico, por el contrario su verdadera potencialidad esta en lo planteado anteriormente. Por ello, estamos hablando de un instrumento mucho más socio-político que “técnico” en el sentido más estricto.

b. Dado lo anterior y la experiencia en América Latina, es necesario dar la discusión en el campo del debate: territorialización de las políticas vs políticas territoriales. Aquí hay dos puntos a considerar, por una parte su incidencia en todo el ciclo de políticas públicas locales (puesta en agenda, diseño, formulación, implementación, evaluación y monitoreo), y es de cambio por lo que significa sostener la **“soberanía del territorio”** en las estrategias de articulación de las mismas.

c. Finalmente, que el campo para profundizar la generación de políticas territoriales (razón de ser de una estrategia política), es actuar en: gobernanza multinivel (nacional, regional, local), el desarrollo económico, el empleo y el capital social.

2. La perspectiva de la cohesión y la inclusión social.

Desde una perspectiva sociológica la cohesión social ha sido definida en función del grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de la pertenencia a un proyecto o situación común. Como es notorio, esta definición se ubica mucho más en la esfera de las percepciones individuales o grupales que en los mecanismos o políticas de cohesión.

La integración social puede ser entendida como el proceso dinámico y causado por múltiples factores que posibilita a las personas participar de los niveles de bienestar alcanzado en un determinado país. Parece más relevante desde esta óptica, manejarse con la perspectiva de la exclusión-inclusión social. Esta forma de verlo, más abarcativa que las de la pobreza o aun las de la cohesión, si bien no las sustituye, incorpora una visión claramente multidimensional, y sobre todo, una visión dinámica donde, durante determinados momentos y en algunas dimensiones se puede estar excluido y en otras no. Asimismo, ofrece una perspectiva no ya de arriba-abajo o de dominantes-dominados y dominadas, sino justamente de quienes están dentro o fuera, en base a una variedad de dimensiones.

De manera que, sea en una perspectiva o en otras, estamos hablando de carencias tanto en el plano de lo económico como en el plano simbólico, incorporando elementos de participación política y ciudadana.

Las categorías planteadas tienen como común denominador hacer referencia a una ruptura de los enfoques convencionales y asistenciales de “combate a la pobreza” por otros que contemplen a la vez la diversidad y la universalidad. Estamos hablando entonces de acciones y políticas que trabajen en las dimensiones económicas, sociales, culturales e identitarias. Algunas de las definiciones operativas más recientes tienen como denominador común el diseño de estrategias y programas públicos que aseguren a toda la ciudadanía el bienestar material en un marco de “calidad social”.

En este plano, algunos planteos recientes² refieren a seis dimensiones básicas de la cohesión social, tales como Inclusión, Igualdad, Legitimidad, Participación, Reconocimiento y Pertenencia. Si las dos primeras dimensiones refieren a la dimensión económica, las dos siguientes a la política y las dos restantes a la socio-cultural.

Como se ha señalado, la creación de un clima favorable a estas políticas refiere concretamente a los aspectos señalados anteriormente, destacando la importancia del entorno nacional y el contenido de las agendas locales, en una lógica tanto de territorialización de políticas como de políticas territoriales.

Diversos trabajos identifican algunas áreas claves para trabajar en términos de cohesión:

- 1) El desarrollo económico local y el empleo.
- 2) El acceso a los servicios públicos fundamentales.

² Las políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina en un contexto de crisis internacional. Documento de base del Programa URBAL III. Víctor Godínez, 2010.

- 3) La construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía.
- 4) La cohesión territorial.

Finalmente, es de destacar también los esfuerzos de la CEPAL en términos de ubicar la discusión en términos de equidad, o de “brechas por cerrar”, en particular en el caso de América Latina, donde promueve “la hora de la igualdad”.

Se debe destacar también las claras diferencias de base económica y social, de rol del Estado, y de resultados en términos de equidad, entre Europa y América Latina. Sin embargo, como ha señalado recientemente el ex-Presidente boliviano Carlos Mesa³, la crisis e incertidumbre ya no es patrimonio exclusivo de América Latina, y algunas preguntas ahora están en Europa y algunas respuestas en América Latina.

Sin embargo, señala Mesa, en América Latina prosperó la idea de estados poderosos, centralistas, que no lograron generar inclusión, el reconocimiento del otro excluido. La trayectoria de América Latina ha determinado por ejemplo, que ser indígena es ser pobre, de manera que las exclusiones son étnicas, sociales y también de género. Plantea, por tanto, volver más realista el concepto de interculturalidad. Por ejemplo, ¿el otro u otra soy yo o es la persona indígena? ¿Cómo conseguimos reconocimiento mutuo sin pretender “inclusiones” a otras culturas, identidades, modelos económicos y sociales?

En este plano señala que la descentralización en América Latina no es cuestión de elección, afirma que “no se puede gobernar América Latina sin descentralizar”. Pero, ¿cómo hacerlo sin que el Estado central se sienta amenazado? Señala algunas acciones a su juicio indispensables para avanzar en esta dirección:

- a. Redefinir las competencias. Los sistemas de redistribución de la riqueza no dependen solo de los Estados Nacionales sino de Estados en sentido amplio, considerando obviamente a los Gobiernos Territoriales.
- b. No basta con políticas de inclusión sino también políticas de redistribución.
- c. Cambiar el modelo de transferencias condicionadas a un modelo de inversión social coordinada entre los gobiernos nacionales y territoriales.
- d. Mayor autonomía de los gobiernos territoriales en las relaciones internacionales, sin eludir las responsabilidades nacionales.
- e. Dar cuenta de los nuevos desafíos como cambio climático, migraciones o seguridad.

En suma, la lucha contra la pobreza y en pos de la inclusión es también la incorporación de estos temas. Es, en suma, la lucha por el buen vivir o vivir mejor, buscando respuestas integrales y desde una multiplicidad de agentes.

La lucha por la cohesión y la inclusión social es, al decir de Claudia Serrano (ex-Ministra de Trabajo de Chile), tanto un medio como un fin, donde importan los objetivos pero también los instrumentos, el cómo llegar. Para ello, afirma, es necesario un claro y sostenido pacto social con instrumentos de política. La misma autora incorpora para el caso de América Latina otros temas a los señalados anteriormente, tales como la rediscusión de la tenencia de la tierra, el vínculo con mercados dinámicos, un mayor grado de diversificación, y la innovación.

3. El desarrollo local como estrategia pertinente.

Los desafíos anteriormente descritos implican nuevas estrategias y abordajes, de desarrollo humano, multidimensionales, incluyentes, y que den cuenta de uno de los principales temas a resolver, que es el de la

3 Carlos Mesa. Conferencia inaugural de URBSocial. Sitges, Octubre de 2010.

cohesión social. Para ello, el desarrollo local aparece como una estrategia pertinente.

3.1 ¿Territorialización de políticas o políticas territoriales?

El desarrollo local sigue “de moda” en América Latina y en Europa. Son cada vez más frecuentes las voluntades políticas acompañadas de recursos para la ejecución de las políticas en el territorio. Sin embargo, bajo las apelaciones al desarrollo local, con reales muestras de voluntad política descentralizada y con recursos puestos a disposición, muchas veces se esconde el debate de si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores y actoras locales).

Se trata de un dilema para todos los actores y actoras, desde los partidos políticos, agentes sociales, el sector privado, las agencias multilaterales, que se plantean diversas soluciones en las cuales el desarrollo local, la descentralización y la participación son un común denominador. Si bien hay diferencias sustantivas entre Europa y América Latina en relación al desarrollo local, o entre países en cada continente, entendemos que los desafíos son similares, y hacen a la gobernanza multinivel y a los demás aspectos que se reseñan a continuación.

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, regional y territorial, que precisamente se sustenta en las políticas nacionales y la autonomía local como parte de un mismo arreglo institucional.

El problema, aparece, por tanto, no en el nivel de la voluntad política o de los recursos, sino de la lógica con la que se actúa. El principal desafío es, entonces, la creación de plataformas territoriales para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro.

El contexto, por supuesto, es de articulación de políticas nacionales y territoriales; lo que resulta indiscutible, luego de infinidad de intentos en otra dirección, es que solo pueden ser coordinadas razonablemente desde el territorio. ¿Qué falta para ello? Una lógica de acción diferente, unas capacidades, y sobre todo, la puesta a disposición de recursos para que el territorio genere las articulaciones. No estamos hablando de nuevos recursos, se trata de un uso más eficiente de lo que ya existe.

Es por ello que se analizan a continuación un conjunto de puntos de partida que hacen de nudos críticos de la práctica del desarrollo local, y en el siguiente apartado se pasa revista las tres estrategias básicas para llevar adelante las acciones en esta clave: la gobernanza multinivel, la construcción de capital social y el desarrollo económico local.

3.2. Los diferentes abordajes del desarrollo local. Hacia la visión integral.

Coexisten al menos siete visiones del desarrollo local.

Desarrollo local como el ámbito de territorialización de las políticas

Como se ha dicho, existe hoy día en América Latina un interés muy fuerte y renovado en las políticas de proximidad que toman al territorio como el referente principal. Parten de la base de que el Estado durante muchos años no ha considerado esta dimensión de las políticas, y que es muy relevante que los recursos lleguen a quien verdaderamente los necesitan. Es en ese marco que las líneas centrales de gobierno pasan a tener un renovado interés en lo local y lo territorial, con fuerte voluntad política y recursos puestos a disposición. Esto es novedoso y muy relevante. La pregunta es si estamos ante renovadas experiencias de desarrollo local –entendiendo por tal el rol clave de los actores y actoras del territorio, especialmente

gubernamentales- en la articulación de los mismos o ante una territorialización de políticas desde lo central al territorio, que tiene mucho de bueno en términos de focalización de recursos, pero aun necesita un escalón mas en términos de llegar a “políticas territoriales” en el más amplio sentido del término, donde los actores y actoras locales no solo participen de mesas sectoriales sino también de la articulación de los recursos que pasan por el territorio. ¿Como articular salud, educación, trabajo, género, si no es desde las propias estructuras del territorio?

Desarrollo local como participación .

La primera de ellas es la visión “participacionista”, fuertemente teñida por la salida de las dictaduras en América Latina y muy asociada con procesos participativos. Para esta concepción, desarrollo local sería todo aquel proceso en el que participen agentes en la discusión de asuntos de un territorio determinado. Aunque el trabajo según esta concepción ha permitido generar ámbitos y acciones de mejora de la calidad de vida, en la mayoría de los casos, la participación se ha transformado en un fin en sí mismo, sin su necesario vínculo con la producción de visiones estratégicas del territorio, o con visiones que trasciendan el pequeño proyecto o el microemprendimiento. En suma, se trata de visiones que se afilian a la matriz de pensamiento que supone que todo es posible desde el territorio, y su déficit se ubica en la posibilidad de salir de lo local visto como localismo y en involucrar agentes que tomen decisiones económicas y políticas, adentro y afuera del territorio en consideración. Sin embargo, los procesos participativos deben contemplar bastante más que el nucleamiento alrededor de mesas de consulta. En líneas generales deben tener en cuenta que a esta altura de los procesos la participación es cada vez más pragmática, y asociada a la obtención de recursos y voluntades políticas para llevar adelante las propuestas generadas por la población.

La visión neoliberal del desarrollo local.

Una segunda visión es claramente de carácter neoliberal. La misma ha sido impulsada preferentemente a instancias de los organismos multilaterales de crédito. Los amplísimos procesos de desarrollo local llevados adelante en la década del 90 especialmente en países como Argentina, Perú, Bolivia y casi toda América Central han estado teñidos de una lógica de desarticulación del Estado Nacional y un traslado de competencias, de forma más o menos difusa, a los gobiernos y agentes locales. En este sentido, se financiaron muchísimos microemprendimientos – con el argumento de que la pobreza se combate con emprendedurismo-, agencias de desarrollo local –con el argumento de que es necesario generar una institucionalidad multiactoral-, o procesos de mejora de la gestión municipal –bajo el supuesto de que no había una gestión “moderna” para administrar las nuevas competencias que, por la vía de los hechos, aterrizaban en los municipios. Fueron años en los que, con leyes o sin leyes, de manera más clara o más difusa, llovieron nuevas competencias al ámbito local, desde un Estado central que dejaba de cumplir acciones en educación, salud, alimentación, infancia o empleo. Toda la “tecnología” del desarrollo local fue aplicada a rajatabla –Argentina fue el caso más paradigmático, con planes estratégicos, mejoras de la gestión municipal, clusters y corredores productivos, capacitación, diagnósticos locales–. Lo que falló es que todo se realizó en un contexto donde los recursos aparecían como parte de una estrategia de debilitamiento del Estado central. Asimismo, no se dio prioridad a procesos de verdadera construcción de sociedad, en el sentido de capital social. La descentralización, en su visión más instrumental y menos política operó como agenda de los organismos multilaterales, como un elemento central a todo su accionar.

Desarrollo local como municipalismo.

Una tercera visión asoció el desarrollo local al municipalismo. En el mismo contexto, se hacía necesario fortalecer los municipios en un nuevo rol, como actores de desarrollo y no ya como meros prestadores de servicios. En ese sentido, y asociado a fuertes procesos de descentralización, se generó una visión de que el desarrollo local pasaba por el desarrollo municipal. Si había un buen municipio, necesariamente iba a haber buen desarrollo local. Esta visión falló en el sentido de que no tuvo la suficiente perspectiva como para entender que la nueva gobernanza implica incorporar una multiplicidad de agentes a ámbitos donde se toman decisiones. En general, y en los pocos

casos en los que se fue eficaz en mejorar la gestión municipal, nunca se mejoró la gestión social del municipio y su capacidad de interlocución social con otros actores y actoras.

Desarrollo local como desarrollo económico local.

Una tendencia muy fuerte ha visto al desarrollo local exclusivamente en su dimensión económica. El supuesto básico era que el problema de estas sociedades era de carácter económico, y que las sociedades locales carecían del dinamismo necesario para encarar otras fases del desarrollo. En esta concepción, de carácter claramente economicista, se priorizó ante todo el desarrollo de microempresas en una primera fase y los planteos de mejora de la competitividad territorial en una segunda etapa. Su raíz está muy claramente vinculada a la cooperación europea para el desarrollo, aunque no solamente. En este sentido, y especialmente en América Central, se impulsaron multiplicidad de proyectos de carácter productivo y de institucionalidad para el desarrollo económico local. Si bien como todas las líneas de trabajo han tenido sus puntos altos, en general han fallado en construir un modelo donde los emprendimientos se articulen y generen una lógica de desarrollo local, y no de crecimiento de empresas. La articulación entre esta lógica productivista y una de carácter más social pocas veces ha estado presente. Asimismo, un tema clave en las sociedades latinoamericanas, el del empleo, no ha sido el articulador de estos procesos.

Desarrollo local como ordenamiento territorial.

Más recientemente, también impulsado desde la cooperación europea, se ha generado un accionar de proyectos de ordenamiento territorial como la nueva panacea para el desarrollo local. En general se parte del supuesto de que el territorio no está lo suficientemente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo y, en distintas modalidades, se promueve una estrategia de construcción de una visión estratégica del territorio, que termina pretendiendo promover procesos de desarrollo local mucho más que procesos de ordenamiento del territorio en sentido estricto. Aquí se da un fuerte choque de predominios y lógicas profesionales, que hacen que frecuentemente se observe que bajo el rótulo del ordenamiento territorial se esté dando un salto hacia una predominancia del urbanismo en los procesos de desarrollo local.

Desarrollo Local como forma de análisis social.

Se trata de una visión más “neutra” del desarrollo local, en el sentido que lo ve más como una herramienta de análisis que como un instrumento de cambio social. Es así, que este enfoque lo ubica en una dimensión analítico-metodológica, como herramienta definida por un conjunto de variables e indicadores. Diversos estudios se ubican en esta dimensión, sobre todo a partir de la utilización intensiva de sistemas de información geográficos. Estos estudios adoptan, finalmente, un carácter mucho más descriptivo que de herramientas para la acción.

Resulta claro que hay que avanzar hacia definir con más claridad qué es y qué no es desarrollo local, pero sobre todo, clarificar su sentido. Desde nuestro punto de vista cada visión recoge una necesidad o una dimensión –la participación multiactoral, el fortalecimiento de la gobernabilidad local, la dimensión económica, la construcción de estrategias, la herramienta de análisis–. Pero frecuentemente se falla en un elemento crucial: el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia socio-política de cambio, que implica *más política que “técnicas”; más sociedad que economía.*

3.3. Nudos críticos.

Cuando decimos que la descentralización y el desarrollo local son estrategias políticas de cambio, estamos hablando de poder, de recursos, de competencias y de cambio. Para que la descentralización y el desarrollo local puedan cumplir ese rol deben superar algunos nudos críticos:

- La integralidad

- La visión de proceso y el reconocimiento a lo hecho
- La articulación
- La visión estratégica
- La participación
- La identidad
- Las diferentes lógicas de acción
- Las competencias y recursos como factor determinante
- El capital social⁴

Integralidad.

Se parte de la base de que existen diferentes dimensiones del desarrollo, que deben ser consideradas a la hora de definir acciones y políticas del desarrollo local. Las dimensiones políticas, sociales, económicas, ambientales, culturales, étnicas y de género, entre otras, deben ser consideradas igualmente a la hora de definir las políticas.

Visión de procesos.

La descentralización y el desarrollo local deben ser consideradas obras en construcción permanente. Por ello es vital el reconocimiento y la valorización de los procesos existentes, como forma de evitar las refundaciones.

En relación a esta temática, el otro asunto vital es la consideración de los tiempos. En ese plano es largo el debate sobre la velocidad. En nuestro caso optamos por reflejar la necesidad de trabajar a la velocidad colectiva, que a veces no es la más rápida. Al decir del exalcalde peruano Varillas, “Espacio que vamos lejos”. Es, otra vez, el respeto a las lógicas de los actores y actoras.

Articulación.

El desarrollo local, en tanto estrategia de desarrollo, implica el accionar en clave de gobernanza multinivel. Se trata de evadir dos de las principales tentaciones presentes en el desarrollo local: por un lado el centralismo, del cual ya se ha escrito mucho, pero por otro lado, hay que evadir el localismo. En este plano, muchos actores y actoras suponen, en el marco de un discurso descentralizador, que todo es posible desde el territorio, cuando en realidad las virtudes del desarrollo local solo tienen lugar si existe articulación entre los diferentes niveles de gobierno a nivel territorial.

Por tanto, se trata de combinar el “arriba-abajo” con el “abajo-arriba” en la formulación y gestión de las políticas. Esto no implica solo participación, implica mejores capacidades para “la política” a nivel territorial.

Ahora bien, ¿quién y cómo articula? Largos años de trayectoria han demostrado la inutilidad de los intentos de concentrar las articulaciones desde el centro. Solo es posible concretar las políticas de los diferentes sectores desde el territorio, en lógica de gobernanza multinivel y evadiendo el localismo.

En suma, como han señalado Brugue y Goma, el desafío hoy día no es mandar, sino relacionarse.

Visión estratégica.

Poseer una estrategia representa, entre otras cosas, la diferencia entre pedir y negociar, así como el acceso a nuevos recursos. La visión estratégica es por tanto imprescindible para la gobernanza del territorio pero con algunas precisiones.

Es necesario dar el debate acerca de si la construcción de visión estratégica implica la formulación de un plan. El plan, importante para concretar la estrategia, es solo un paso final, no siempre imprescindible, del proceso

4 Este punto se desarrolla en 3.3.

de identificación de la visión deseable y posible, y los recursos necesarios para ello. Por tanto, no se trata de un documento, se trata de una construcción diaria, de un desafío de articulación, una hoja de ruta hacia donde se hacen converger los recursos para hacerla posible.

Participación.

La participación es uno de los aspectos que más se han presentado como una de las virtudes del desarrollo local. Siendo esto real y un elemento positivo, es necesario hacer una breve reflexión desde las prácticas. Existen algunos puntos que es necesario rediscutir. Por ejemplo, acerca del por qué de la participación y, sin ser el objetivo de este artículo, diferenciar lo que Fernando Barreiro ha definido como el debate entre la participación ideológica y la participación pragmática.

Es evidente que existen dificultades para generar credibilidad en los ámbitos de participación, por varias razones. Por una parte, porque no es evidente para todos los actores y actoras la relación directa entre formar parte de ámbitos comunes y la obtención de resultados útiles, más allá del beneficio privado que se pueda obtener. En ese marco, un desafío es la existencia de momentos y ámbitos diferenciados para los diferentes actores y actoras, sumada a un ámbito común, con resultados y procesos claramente identificados.

Por otra parte, es necesario buscar salir de la participación exclusiva de los actores y actoras que “siempre” participan (quienes se sabe que serán parte de los ámbitos participativos) y que son fundamentales, pero también ver cómo se genera interés en otros actores y actoras, especialmente los y las jóvenes y las mujeres. Se trata de problemas diferentes: mientras la juventud tiene menos participación en los procesos de desarrollo local, las mujeres participan pero no siempre tienen incidencia en la toma de decisiones.

Asimismo, no puede tratarse de una participación “de incluidos e incluidas”. Una de las principales problemáticas de nuestras sociedades es la exclusión social y, por tanto, hacer esfuerzos por incluir a quienes no tienen ámbitos es crucial si realmente estamos hablando de una estrategia de cambio. Esto implica nuevos lenguajes, tiempos, estrategias, que se salgan del camino ya trillado. En suma, se trata de la generación de ámbitos con agenda y resultados concretos, reconociendo las diferentes lógicas de los actores y actoras que se involucran.

Identidad.

Sin identidad vinculada al territorio, como ha señalado José Arocena, no es posible diseñar estrategias de largo plazo, y tampoco es posible el desarrollo local. Esta dimensión clave puede actuar, bien como palanca de desarrollo –cuando refleja algunas características particulares–, o bien como factor negativo –cuando es meramente nostálgica o de extrema debilidad. Si bien es una temática que necesita de mucha mayor profundización, consideramos que es tan importante a nivel del desarrollo local el trabajo en las dimensiones económicas, sociales o políticas como en la promoción de la identidad vinculada al territorio, como motor del desarrollo.

Lógicas de acción de los actores y actoras.

Uno de los temas más caros en el desarrollo local es aquel que implica la participación e incorporación de actores y actoras a los procesos. Esta definición, para no caer en mera expresión de deseo, requiere reconocer la existencia de agentes diferentes, con lógicas e intereses diversos, que necesitan consideración y articulación.

En definitiva, uno de los principales desafíos es el reconocimiento de la diversidad de agentes, sus lógicas y, sobre todo, cómo se articulan éstas sin anularlas o hacer como que no existen. Estas reacciones, típicas ante el conflicto, provocan ausencias, resistencias y pérdida de energía social ante un proyecto colectivo.

Competencias y recursos.

Esta temática, frecuentemente central en muchos de los artículos, notas y comunicaciones sobre desarrollo local y descentralización, está aquí incluida al final de los nudos críticos de forma no casual.

Siendo vital la lucha por la obtención del reconocimiento de nuevas competencias y los consiguientes recursos, se parte de la base de que solo podrán ser utilizados con sentido en tanto cumplan al menos algunos de los requisitos anteriormente planteados.

Debates acerca de los nuevos y viejos roles de las autoridades locales o la identificación de nuevas formas de financiamiento, entre otros, son cruciales para cualquier gobierno local, pero subsidiarios a disponer de estrategia, de articulación, de ámbitos de participación y de un plan de acción.

Las nuevas estrategias.

La formulación de políticas territoriales necesita del abordaje de al menos tres elementos cruciales a la hora de pensar y actuar en clave de desarrollo local: la gobernanza local, regional y nacional; el desarrollo económico local y el empleo; y la construcción de capital social.

Se trata de tres elementos a considerar simultáneamente y sin los cuales no es posible llevar adelante las acciones “en clave” de desarrollo local.

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 estando caracterizados, en América Latina (para centrarnos en nuestro continente), por 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 y actoras 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 quienes toman las decisiones puede permitir una mejora democrática.

La propia globalización, con su dinámica de desterritorialización y a la vez de localización, produce las condiciones para recuperar el rol de los actores y actoras locales en la toma de las decisiones acerca de su destino. Es que si bien las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío es de construcción de nuevas formas de gobernanza local.⁵ Resulta bastante evidente que estamos ante un proceso en que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de agentes y relaciones. En ese marco los actores y actoras locales pasan a ser no ya un eslabón de la cadena sino agentes capaces de convertirse en agentes políticos y económicos relevantes (Brugue-Goma, 2001).

Sin embargo, en el contexto de esta profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otras formas de acción, moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías, dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que mandar.

La presión de la globalización obliga a las autoridades locales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado a nivel local, así como también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad de gobernar. Articular esta red no es fácil, implica voluntad política y también nuevas capacidades, pero parece ser el principal desafío para gestionar eficientemente el nuevo orden.

5 Una discusión sobre este tema se puede encontrar en Enríquez y Gallicchio (2003).

En suma, nos hallamos ante un desafío doble, ¿cómo se generan políticas nacionales que den marco y potencien el desarrollo local? (la descentralización es una de las principales), y a la vez ¿cómo generamos nueva gobernanza democrática a nivel local?

El desarrollo económico local. Su necesario vínculo con el empleo.

Un segundo tema de la nueva agenda es el desarrollo económico local. Durante muchos años el abordaje basista 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 y técnicas o militantes.⁶

Nuestra tesis es que en la realidad latinoamericana 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 y trabajo. En lo que 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, 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 recursos humanos del territorio, y la coordinación de programas y proyectos.⁷ 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 estas 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 empleo) y el asociativismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio).

En cualquier caso, es ineludible la lectura de las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. Como señala Albuquerque,⁸ los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas, en el campo de la micro y de la macro-economía. Así, aunque no deben confundirse los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción –de carácter micro-económico–, con la globalización económica, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumada a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales, provoca una fuerte reestructuración de estos sistemas locales, demandando una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.

El mismo autor sitúa estos cambios en procesos más amplios de modificaciones al desarrollo territorial. Así, nos ubica en un contexto donde se pasa de una estrategia dominante basada en el objetivo del crecimiento cuantitativo, grandes proyectos, movilidad de la fuerza de trabajo, gestión centralizada de los recursos y el Estado central y las grandes empresas como agentes centrales, a un nuevo modelo, aún emergente, más difuso, más territorializado, con movilización y potenciación del capital endógeno, gestión local del desarrollo, numerosos proyectos y, sobre todo, un nuevo rol de las administraciones públicas locales, pero también del Estado central y del sistema productivo.

Estos cambios nos ubican en una dinámica totalmente diferente a la imperante. No se trata, por tanto, de apostar al crecimiento más o menos explosivo de las pequeñas y medianas empresas locales, ni a la apuesta (también casi desesperada) a la inversión extranjera, sino a la construcción de un nuevo tipo de competitividad de corte

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

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

8 Albuquerque, Francisco: Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.

territorial, donde las empresas y los gobiernos locales tienen un nuevo rol, ahora sí central, a cumplir. Esto nos lleva a otro de los temas de reflexión de este artículo, que refiere a las formas de gobernabilidad del territorio.

Esta situación, de fuerte cambio en el modelo de desarrollo tal como la caracteriza Alburquerque, pone en cuestión no solo la forma de dinamizar la economía de un territorio, sino, sobre todo, la forma de gobernar el mismo. De entrada digamos que no se trata de un problema de gobernabilidad “nacional” o “local”, sino más que nada de una nueva lógica para gestionar las relaciones locales-globales con el territorio como eje.

El propio Alburquerque nos señala los diferentes momentos que se vivieron en países como España a la hora de establecer políticas y líneas de trabajo en desarrollo económico local. En la bibliografía citada se hace referencia a la forma en que el modelo español pasó de las ILE (Iniciativas Locales de Empleo), a las IDE (Iniciativas locales de Desarrollo Empresarial), para culminar en las IDL (Iniciativas de Desarrollo Local). Estas últimas representan un paso adicional a los anteriores. Mientras las ILE confiaban en la “mano visible” del Estado como la fuente que iba a solucionar los temas del empleo (empleos de emergencia, formación, etc.), las IDE confiaban en la “mano invisible” del mercado, y allí se asignó fuerte prioridad a los programas de fomento de las PYMES. Finalmente, se llegó a la conclusión de que el camino era la construcción de políticas integrales que articulen el Estado, el Mercado y los Actores y Actoras.

En algún sentido, el propio proceso de globalización potencia el rol de los y las responsables locales. Sin embargo, estas posibilidades que tienen, como nunca antes, los gobiernos locales, pueden operar como oportunidad o como amenaza para su legitimidad en el territorio.

El desempleo no es un fenómeno nuevo en nuestra sociedad. Lo que hace de él un hecho singular en los últimos tiempos, y de manera creciente, son sus dimensiones y características. Estos aspectos lo vuelven una asignatura ineludible para la formulación de políticas que den cuenta de los mismos. Al volumen tan importante de personas desempleadas, hay que sumar otro tan importante contingente de trabajadores y trabajadoras que tienen serios problemas en la calidad de sus empleos, y quienes deben optar por la emigración como vía para mejorar sus ingresos y vivir dignamente. El desempleo no se distribuye de manera uniforme entre las diferentes categorías de personas activas, sino que afecta de modo muy desigual a los diferentes grupos y territorios. Siendo un fenómeno de toda la sociedad, es un hecho anti-igualitario que tiende a concentrarse en ciertos colectivos.

El desempleo, al decir de Cachon,⁹ *“se nos impone como un hecho social básico para comprender nuestras sociedades, porque, aunque no toda la sociedad esté desempleada, el desempleo está en toda la estructura social”*.

Nuestra región viene, en el mejor de los casos, de una tradición de políticas “pasivas” vinculadas al mercado de trabajo, desde una óptica en la cual el empleo es directamente dependiente del crecimiento económico, y en la que ante situaciones de desempleo, coyunturales, se debe actuar a través de medidas “pasivas” como el seguro de paro o vía la seguridad social. Por el contrario, la realidad ha marcado que el desempleo se ha vuelto más frecuente en la vida activa de los trabajadores y trabajadoras, además de más largo, y el retorno al mercado laboral necesita de nuevos saberes e instrumentos. De ahí la necesidad de políticas activas que complementen, y no sustituyan, las políticas pasivas.

Nuestro subcontinente ha reconocido diversas experiencias de políticas activas de empleo en los últimos años, impulsadas por diversos agentes. Muy pocas han considerado la dimensión territorial como uno de sus elementos centrales. Por el contrario, y por formar parte de las agendas de los organismos multilaterales, la descentralización ha sido vista en una lógica funcional al modelo neoliberal, y no como un mecanismo de democratización de la sociedad. En cualquier caso queda pendiente cuál puede ser el rol de los gobiernos locales en este tema. La experiencia europea y la latinoamericana son muy diferentes en ese sentido. América Latina ha “entrado” al desarrollo económico local desde sus propias necesidades, pero también inducida por la cooperación al desarrollo. La visión ha sido frecuentemente economicista (clusters, agencias, competitividad, etc.) y ha chocado con la debilidad de nuestros actores y actoras y gobiernos locales. Como contrapartida a esta línea de trabajo, ha surgido otra que hace hincapié en la integralidad de los

9

Lorenzo Cachón. El estudio del mercado de trabajo local en el marco de una política de desarrollo endógeno. En Economía y Sociedad, 1992.

procesos de desarrollo. Este discurso se ancla muchas veces en lo social y no desarrolla líneas tendientes a mejorar la economía local. Ninguna de las dos líneas de trabajo ha sido eficaz para resolver los problemas.

La construcción de capital social.

La principal hipótesis de este trabajo 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 convencimiento 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.

He señalado que el desafío del momento en relación al desarrollo local en América Latina es la construcción de capital social. Pero es importante discernir de qué hablamos cuando hablamos de capital social. Se trata de un tema del que se habla mucho en este momento (desde agendas no siempre latinoamericanas ni interesadas por el bienestar de sus pueblos, por ejemplo, aunque no solamente la de los organismos multilaterales de crédito) y no queremos caer en definiciones que prioricen la conformación de capital social como disminución de costos de transacción, lo cual implica una visión “neoliberal” del mismo. 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.”*¹⁰

Cuando señalamos que el objetivo de fondo de los procesos de desarrollo local es la construcción del capital social, estamos diciendo que es necesario, desde la gestión local, y también desde la cooperación, prestar mucha más atención a estos procesos. Los cambios necesarios no pueden ser abordados por organizaciones aisladas ni por proyectos puntuales, sino que deberán establecerse fórmulas sistemáticas y persistentes de interacción social.

Como señala Barreiro: *“si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar cómo funciona, cómo se genera y por qué determinados territorios son proclives a que sus agentes colaboren y otros, en cambio, son débiles en las acciones cooperativas, que son las que, finalmente, activan y combinan los recursos existentes de una manera adecuada. Esto es, que producen desarrollo para el territorio.”* La pregunta es si estos procesos pueden estimularse y promoverse, y la respuesta es sí. Es hacia allí que es necesario caminar: *“el capital social –sigue Barreiro– se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en al estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores (y actoras) que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte”*.

También señala que uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local es el carácter ocasional de las formas de cooperación. La permanencia en la interacción social es constituyente del capital social. Siendo éste el objetivo, hay que considerar el costo de producirlo. Requiere recursos, pero el principal es el tiempo. Éste es uno de los grandes desafíos para la cooperación y los actores y actoras nacionales y regionales actuando en desarrollo local, construyendo territorios, dimensión económica, ambiental, social, política.¹¹

4.El rol de las agencias de desarrollo local en este marco.

En este apartado, que hace clara referencia a herramientas, plantearemos la visión del Programa de Desarrollo Local ART, concebido como una nueva estrategia para vincular desarrollo, territorio y cooperación. En ese marco ubicaremos a las Agencias de Desarrollo Local como una de las principales herramientas.

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

11 La dimensión ambiental y la vinculada al cambio climático, no consideradas suficientemente en este paper, deben ser incorporadas como temas centrales para una estrategia de desarrollo local. Tampoco han sido considerados suficientemente las temáticas de género, que ocupan un lugar central en las estrategias de desarrollo local.

¿Cuál es el rol de las Agencias en relación a la cohesión y la inclusión social?

Ofrecen un marco de articulación de agentes y programación conjunta de acciones y recursos. Desde la perspectiva de ART, las Agencias de Desarrollo no pueden ser separadas del principal objetivo estratégico de ART: la construcción de capacidades en el territorio, en una lógica de desarrollo local y nacional, los Grupos de Trabajo. Por lo que los Grupos de Trabajo Territoriales, apoyados por el PDL ART-PNUD, son un elemento fundamental para la implementación de los programas. Constituidos por todos los actores y actoras públicos y privados más importantes del territorio, los grupos tienen la responsabilidad de definir la estrategia y los planes operativos de los programas ART GOLD. En la metodología ART, es crucial el acuerdo multiactoral en los Grupos de Trabajo para implementar estrategias y acciones. Esta modalidad, que también a menudo implica un proceso de aprendizaje colectivo, ha llevado a cabo muchas veces una rutina en el contexto local, que continúa después de la finalización de los programas de cooperación bajo distintas formas institucionales como puede serlo una ADL.

En particular se destacan los siguientes aportes a una lógica de cohesión social y territorial:

- Sostenibilidad de los procesos. Esta misma integración, multiactoral, da pautas para la sostenibilidad de los procesos, dada la participación mas allá de tiempos electorales y de políticas puntuales.
- Gobernanza multinivel. La Agencia puede evadir tanto el “localismo” como el centralismo, dada la participación de agentes tanto del territorio como de otros niveles de gobierno, y también del sector privado.
- Partenariado publico privado. Desde el punto de vista de los objetivos del PPP, estos no se han limitado a una participación consultativa, ni tampoco a fomentar inversiones puntuales empresariales. El PPP en la Iniciativa ART está enfocado en el mejoramiento de la gobernanza y en la búsqueda participativa de las mejores estrategias de desarrollo sostenible; consensuadas entre todos los actores y actoras de un mismo territorio. Tiene que ver con dos aspectos imprescindibles; la elaboración y la implementación de estrategias, pero sobre todo con el poder de tomar decisiones al respecto o de influir en las políticas públicas.

Por lo que las ADLs, siendo estructuras autónomas, de carácter mixto, sin fines de lucro, donde los y las protagonistas locales en forma concertada organizan las competencias locales para sacar el mejor uso de los recursos del territorio y valorizarlos y toman decisiones sobre los planes y las iniciativas de desarrollo local asegurando al mismo tiempo las condiciones técnicas para viabilizarlas, con el objetivo de brindar oportunidades de acceso al circuito productivo al conjunto de la población y, en particular, a la más excluida, son instituciones cada vez más reconocidas para dinamizar los procesos de desarrollo a nivel local. En efecto, cada ADL organiza los servicios que requieren la población y las instituciones de cada territorio y se basa antes de todo sobre:

1. la participación y el compromiso activo de los actores y actoras locales públicos y privados, incluyendo a las comunidades;
2. la concertación acerca de la visión, las estrategias, los objetivos, y los instrumentos para el desarrollo territorial;
3. y la elaboración de un plan de trabajo concertado, el cual incluye los objetivos, la organización, los servicios, los planes financieros para el sostenimiento a largo plazo.

Desde el punto de vista de los ámbitos de articulación, el PPP desde los programas ART se refiere a las relaciones a nivel territorial, como a las relaciones entre el ámbito local y nacional, y a los partenariados internacionales.

- Inclusión. El desarrollo territorial no puede separar el componente económico del componente socio-cultural y ambiental. La modalidad de organización de la estructura social es determinante al fin de lograr un desarrollo económico sostenido. A veces esta forma de organización es espontánea (como ha pasado en muchas áreas del oriente de Italia o del sur de la Francia), otras veces es inducida por grupos

promotores, otras veces arrastrada por un conjunto de agentes locales y no locales.

En todos los casos hay una división o visión diferente de los objetivos del desarrollo por parte de los actores y actoras locales, pero existe un componente homogéneo hacia estos objetivos: la identificación del territorio como elemento coagulante y unificador de la acción de todas las partes implicadas.

Los agentes que se deben integrar desde el inicio de la promoción de la idea de construcción de una ADL son todos aquellos que pueden incidir sobre el desarrollo integral (económico, social, cultural, ambiental, etc.) de un área, es decir:

1. Las administraciones locales
2. Las Instituciones gubernamentales y los Programas nacionales
3. Las empresas, asociaciones productivas, etc.
4. La sociedad civil (Asociaciones sociales, Comisiones vecinales, gremios, etc.)
5. Y los actores y actoras de la cooperación internacional presentes a nivel local o que tengan especial interés en apoyar la iniciativa.

Todos representan instituciones locales, nacionales e internacionales y pueden contribuir a la eficacia y la eficiencia en la promoción del desarrollo, cuando operan a través de una concertación y acción común.

(*) Este texto fue elaborado en los preliminares del I Foro Mundial de ADEL, e integrado en las reflexiones aportadas en materia de Inclusión, Cohesión y Equidad por el grupo de expertos creado al efecto, en el seno del Comité Científico del Foro. Octubre 2011.



Ioanna Grotiuz.
*Consultora e investigadora
en desarrollo local.*

6.6 Redes y ámbitos de gobernanza en procesos de desarrollo económico local.

Introducción.

Este trabajo procura aportar a una discusión entre teoría y práctica de algunas claves reconocidas del desarrollo económico local, en particular, las que implican los ámbitos de gobernanza local y multinivel en tanto espacios de articulación de actores públicos y privados para la planificación y gestión del desarrollo del territorio.

La idea central es que el desarrollo económico local se apoya en relaciones constructivas entre una amplísima diversidad de actores y modalidades de participación en un abordaje multiescalar, y que la construcción de gobernanza tiene un papel sustantivo para el DEL.

Vale aclarar que los ámbitos de gobernanza son diversos en los asuntos que abordan, en su integración y mecanismos de funcionamiento. Al referirnos a ellos aquí consideramos tres aspectos fundamentales en común: la integración de esfuerzos públicos y privados, la búsqueda de objetivos de desarrollo, y la contribución a la gobernabilidad y mejora del capital social territorial. Se trata de distintos tipos de espacios de articulación con diferentes nombres y formatos, entre los que se encuentran las agencias de desarrollo económico local.

Se parte de la base que existe una extensa literatura sobre este tema pero más

extensa aún es la práctica o, más bien, las diversas prácticas que pueden encontrarse en variados rincones del planeta. Del universo empírico existente, se tienen en cuenta aquí algunas experiencias latinoamericanas que han sido sistematizadas y otras conocidas directamente en la región y en Uruguay, con el objetivo de contrastar dificultades metodológicas y operativas con el desarrollo teórico que hay a la fecha.

El documento ofrece una aproximación conceptual al tema para confrontarla con algunos dilemas teórico-metodológicos, dificultades y respuestas encontradas por algunas experiencias. Asimismo, se presentan varias interrogantes, esperando que algunas puedan despejarse en los intercambios habilitados por instancias como el primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local y en los caminos por recorrer.

1. Una aproximación conceptual.

Este apartado procura pasar revista a referencias conceptuales destacadas en la temática de la gobernanza y el DEL. La selección no es casual, sino que refiere particularmente a bases teóricas que se vinculan con dilemas metodológicos y operativos a los que se enfrentan muchas experiencias.

En primer lugar, conviene ubicar el enfoque general de **desarrollo local** que sustenta el documento, sin desconocer que cada sociedad local da sus propios contenidos y especificidades a la noción de desarrollo. En términos generales, se entiende al desarrollo local como proceso no lineal, constantemente inacabado,¹ de mejora de las condiciones económicas, sociales y culturales, ambientales y político-institucionales de un territorio, que tiende a la gobernabilidad democrática, el desarrollo humano y la cohesión social, así como a aumentar la equidad entre las personas que habitan el territorio. Depende de factores endógenos y exógenos al territorio y, entre los endógenos, de un conjunto de capacidades individuales y colectivas y de vínculos positivos (o constructivos) entre personas, entre instituciones y organizaciones.

En un proceso de globalización e 'inmediatización' entre causas y efectos de fenómenos globales y fenómenos locales, los procesos de desarrollo local no se producen en forma aislada, sino que se plantea un desafío para las sociedades locales en cuanto a cómo se insertan en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo las capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego (Arocena, 2002, 1995). La noción de interdependencia resulta clave en un contexto de globalización, y ésta aumenta su relevancia en la medida en que se incrementan las relaciones en un mundo cada vez más interconectado. La **interdependencia** se manifiesta entre territorios, empresas, gobiernos, instituciones y, en definitiva, entre personas en la vida cotidiana. A partir de la revolución tecnológica, la novedad no es la globalización sino la velocidad con que acciones deslocalizadas o localizadas en un lugar del planeta afectan realidades distintas o geográficamente distantes, y el desafío es la capacidad de preparación, respuesta y adaptación local frente a contextos cambiantes.

En un marco global que tiende a la concentración de la riqueza y las oportunidades, el desarrollo local se perfila para algunos como una estrategia limitada en alcance, en relación con números globales, pero prueba ser efectiva en resultados e impactos en los territorios en cuestión. Asimismo, las escalas del desarrollo local no son necesariamente micro, sino que hay distintas configuraciones para lo local: lo local-municipal, lo local-microrregional o regional, lo local-metropolitano, lo local-transfronterizo, lo local-cuenca hidrográfica (Gallicchio y Camejo, 2005).

Por otra parte, si bien el **desarrollo económico local (DEL)** pone énfasis en la dimensión económica del territorio, la literatura especializada y las prácticas de DEL reconocen la relevancia de las otras dimensiones en la generación de entornos territoriales favorables para el DEL. Se ha superado la noción de que el crecimiento económico por sí solo conlleva desarrollo; la evolución de las políticas macro económicas en América Latina a lo largo de décadas demostraron que el crecimiento no asegura distribución de la riqueza, hasta que se aborda decididamente reducir la desigualdad. Asimismo, sin poner en cuestión la relevancia de las políticas macro para el desarrollo cuando combinan crecimiento y distribución de la riqueza, se comprueba que hay un margen para lo local en cuanto a

1 Inacabado dado que surgen nuevas metas o se identifican nuevas necesidades a medida que se alcanzan metas anteriores.

asegurar procesos sostenibles de desarrollo económico a nivel territorial. Es decir, más allá de determinaciones estructurales, existen territorios que -como sujeto- demuestran capacidad de incidir en sus propias condiciones de desarrollo. Entre los factores para que esto suceda, Arocena (2002, 1999, 1995) resalta el peso fundamental de la identidad local (cuando ésta es proactiva, opera como palanca de desarrollo) y cada vez son más los analistas de las ciencias sociales y económicas que destacan el peso del capital social en los procesos de desarrollo económico local. Asimismo, los aportes de la agenda internacional a las agendas locales y nacionales para el desarrollo humano y el desarrollo de capacidades, abonan a una visión más sistémica del desarrollo económico local.

Cada vez hay un mayor reconocimiento de que las dimensiones del territorio están interconectadas de forma tal que los procesos de desarrollo integral requieren de acciones a nivel económico-productivo, socio-cultural, político-institucional, ambiental, en escenarios donde el conocimiento aplicado, el capital humano y el capital social se valoran cada vez más como activos fundamentales (Quintero, 2004; Alburquerque et al, 2008) y esas acciones requieren de contextos habilitantes para la toma de decisión a nivel local que permitan definir cómo y en qué se usa el excedente que produce el territorio. En su análisis del papel de las sociedades locales en los procesos de desarrollo local, Arocena (2002, 1995) plantea que existe una condición socio-económica, en cuanto a que la riqueza generada en el territorio y el uso del excedente sea objeto de negociaciones (lo que implica la creación de riqueza generada localmente y un sistema de actores que negocie); y una condición cultural, referida al sentido de pertenencia a la comunidad, que se expresa en términos de identidad colectiva.

La construcción de **competitividad territorial**, uno de los temas eje del desarrollo económico local, pasa por cómo el territorio se conoce, reconoce, valora sus recursos, y genera mejores diálogos y mayor marketing territorial. Para esto, se requiere construir y movilizar factores tangibles e intangibles del territorio aunque nunca en forma aislada de otros factores que lo trascienden. El enfoque de competitividad sistémica ubica a la competitividad como “resultado de la interacción entre el Estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa del conjunto de la sociedad” (Alburquerque, Costamagna, Ferraro, 2008). En sus estudios de competitividad sistémica, Esser et al (1996) distinguen cuatro niveles de análisis: un nivel micro que opera sobre la innovación tecnológica y de gestión en las actividades productivas y tejido empresarial local; un nivel macro que incide en las condiciones de estabilidad y el marco regulatorio general; uno meso, en el que a partir de la integración de políticas sectoriales se generan entornos territoriales innovadores; y un nivel meta, que refiere a la animación social y la concertación estratégica de actores locales. La competitividad sistémica requiere coordinación entre estos niveles para reforzar una capacidad competitiva que exige altos niveles de organización, coordinación y gestión de parte de distintos actores.

Toda esta visión sistémica, compleja, de la relación entre lo local y lo global, de la multidimensionalidad del territorio, de la noción de interdependencia y de sistemas de actores negociando dentro y desde las sociedades locales, contiene básicamente un sinfín de relaciones de todo tipo. **Los procesos de desarrollo económico local se apoyan en un sistema complejo de relaciones en el que pasa a ser determinante la noción de gobernanza tanto local como multinivel.**

En este documento, se entiende a la **gobernanza local** como sistema de gestión de la interdependencia entre actores públicos y privados, que convergen sus recursos para concretar acciones colectivas con fines de desarrollo en un territorio determinado (De Barbieri et al, 2010). Barreiro (s/f) sostiene que la gobernanza local constituye un espacio público en que los actores son conscientes de recursos y obstáculos, y de la necesidad de cooperar para alcanzar los objetivos de cada uno. La gobernanza se sustenta, entonces, en la **construcción de nuevas relaciones de cooperación** entre actores para el desarrollo de la comunidad. Los procesos de construcción y fortalecimiento de la gobernanza se retroalimentan con un marco favorable de relaciones entre personas e instituciones a nivel local, que se traducen en coordinaciones y asociaciones estratégicas entre actores públicos y privados del territorio para producir las transformaciones deseadas en la sociedad local. Esto implica arreglos institucionales y relacionales, formales e informales, y nuevas formas de intervención y gestión pública, así como capacidades acordes para ello.

La gestión de la interdependencia implica múltiples niveles de actuación, en la medida en que en el territorio influyen las acciones de actores que intervienen en múltiples escalas. En lo político-administrativo, hay actores

municipales, departamentales, provinciales o estatales, regionales y nacionales, todos ellos portadores de propuestas y definiciones que afectan el territorio. Hay un desafío, entonces, en incluir todos los intereses y necesidades, y aprovechar las propuestas y recursos presentes en modelos de gobernanza basados en relaciones de cooperación horizontal y vertical. De esto deriva la importancia de la **gobernanza multinivel**, impulsando procesos de desarrollo económico local integrado que atiendan distintas escalas de intervención, teniendo en cuenta que hay **distintas escalas óptimas para abordar distintos tipos de asuntos**. La gobernanza multinivel habilita la construcción de políticas convergentes, concurrentes (locales, nacionales y de los niveles intermedios) a partir de relaciones de cooperación vertical (intergubernamental) y horizontal (interlocal, interregional, transfronteriza) público-públicas y público-privadas. Los ámbitos de gobernanza multinivel pueden articular la diversidad para lograr la convergencia funcional de acciones multinivel.

Ahora bien, como plantea Barreiro (s/f), los actores del territorio “no viven en armonía y cooperación permanente”, sino que existen obstáculos para que sus intereses converjan. Vale observar, por ejemplo, lo que sucede cuando una nueva inversión en un territorio conlleva riesgos potenciales para el medio ambiente. Rápidamente, los actores se alinean a favor o en contra, unos defendiendo la creación de nuevas fuentes de empleo y otros defendiendo la calidad de vida general y la sostenibilidad del territorio. En un marco de gobernanza todos esos intereses deben estar sobre la mesa, sin subestimar la preocupación legítima de los distintos actores, ni subestimar la dificultad que puede representar alcanzar soluciones que satisfagan a todos.

Por otra parte, en el territorio existen **distintas formas y relaciones de cooperación**. Barreiro (2008) diferencia, por ejemplo, la cooperación ideológica de la cooperación pragmática. En la primera, no existe una motivación específica previa a cooperar por parte de los actores mientras que en la segunda los actores perciben la necesidad de cooperar y hacer sinergia para gestionar y alcanzar cambios deseados o, en otras palabras, desarrollar mejor su propia estrategia.

También es posible diferenciar la cooperación que surge del interés por alcanzar una visión colectiva sobre el futuro deseado para el territorio, de la que se produce para enfrentar situaciones de riesgo o emergencia para la comunidad (CLAEH-ALOP, 2002). Y aunque la primera es la más valorada en la teoría y la práctica del desarrollo local, la segunda no debería subestimarse, por dos razones: primero, por su efectividad para resolver problemas graves y urgentes en el territorio (sobran los ejemplos de colaboración espontánea no solo de instituciones sino de personas que habitualmente no participan en la vida pública de un barrio o una localidad en situaciones críticas de inundación, sequías, terremotos, entre otros); segundo, por la posibilidad que ofrecen estos ámbitos de colaboración espontánea ante situaciones críticas de constituirse en espacios más permanentes para encontrar soluciones de fondo a problemas del territorio. Se destaca aquí la investigación de Gallicchio y Camejo (2005) en que se observó que numerosos procesos de desarrollo local en América Latina tuvieron como disparador este tipo de situaciones: los actores, nucleados en torno a una necesidad inmediata, profundizaron luego sus relaciones de cooperación para abordar problemas comunes en profundidad, no ya para resolver emergencias sino para prevenirlas o para producir transformaciones a largo plazo.

Ahora bien, también se constata que la gobernanza se fortalece cuando en el territorio existen visiones de futuro compartidas, en parte porque éstas ayudan a confluir los esfuerzos por el desarrollo local y a producir sinergias; en parte porque en los procesos participativos de construcción de visión territorial suelen identificarse problemas y preverse soluciones antes que éstos se presenten; en parte porque ayudan a arrojar luz sobre problemas o potenciales conflictos que solo así podrán ser abordados y resueltos; y en parte porque ofrecen la oportunidad de romper con visiones hegemónicas o conservadoras en una sociedad local: permiten aflorar voces que habitualmente no se escuchan y desequilibrar poderes tradicionalmente instituidos para reposicionar relaciones de poder de forma más equitativa.

Las distintas formas que asumen las relaciones de cooperación se presentan aquí solamente a efectos de vincularlas luego a cuestiones operativas, ya que aprender a reconocerlas y aprovecharlas suma a los procesos de desarrollo económico local. **Las distintas motivaciones que pueden existir para cooperar no deberían considerarse buenas o malas per se, sino que son; están presentes en los ámbitos de gobernanza así como están presentes distintos actores en las redes de gobernanza. Conocerlas y valorarlas es esencial para sostener los ámbitos de**

gobernanza de manera que el proceso sea capaz de responder a esas motivaciones al tiempo que avanza hacia una visión colectiva del territorio.

Se veía que el desarrollo económico local se apoya en relaciones de cooperación traducidas en coordinaciones y asociaciones dentro del territorio y vinculándolo con lo global, y que los ámbitos de gobernanza permiten gestionar la interdependencia entre los actores. Ahora bien, en las coordinaciones y asociaciones entre actores locales se ponen en juego **capacidades que deben ser desarrolladas**; se requieren agentes o agencias con capacidad de gestión proactiva, de anticipación a escenarios, de mediación y articulación de actores, de facilitación de procesos. Los agentes de desarrollo local pueden ser instituciones, grupos o personas que, al decir de Barreiro, cumplen funciones de integración (articulación local-global), mediación (punto de apoyo, generación de condiciones para el dialogo), e innovación y movilización (de los recursos locales).

La capacidad de diseñar y poner en práctica estrategias locales de desarrollo y reposicionar el territorio depende de muchos factores; entre éstos, Barreiro destaca: *“a) la existencia o no de liderazgo eficaz (...) que fortalezca una asociación sólida para impulsar los cambios y vencer las resistencias que se le opongan, b) un tejido institucional y cultural presente en el territorio, con reglas de juego sociales, económicas y políticas interiorizadas y aplicadas por los diferentes actores, c) la capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el abordaje de los problemas”*. **Si se plantea que esos procesos requieren de liderazgos articuladores y de reglas de juego claras y aplicadas por los distintos actores, surgen las políticas públicas como instrumentos clave para el desarrollo económico local.**

Una política pública el conjunto de metas, medios, instrumentos que se definen para abordar un asunto de prioridad en la agenda de gobierno. Las políticas públicas locales surgen de la agenda de gobierno del territorio, que es el conjunto de asuntos identificados como prioritarios, a los que se llega a partir de tensiones y acuerdos entre grupos al interior de la sociedad y sobre los que se decide actuar. En un marco de gobernanza local, la agenda pública local y las políticas públicas que surgen de ésta no son definidas exclusivamente por el gobierno local sino por el conjunto de actores y redes presentes en el territorio. Sin embargo, el gobierno local tiene un rol fundamental en la definición de la agenda y las políticas públicas: *“el estado aún posee el monopolio de la recaudación de ingresos y la facultad de elaborar las leyes, en consecuencia el poder dentro de las redes es asimétrico”* (Smith, M. J., 2002).

Importa resaltar este aspecto en cuanto hay roles específicos y diferenciados del gobierno local en relación con los ámbitos de gobernanza que intervienen en la planificación y gestión del desarrollo del territorio. Los ámbitos de gobernanza no sólo son un fin en sí mismo (en tanto expresión de democracia participativa) sino que también son instrumentos de política pública. Se plantea aquí un dilema que aunque puede estar resuelto y claro en la teoría, no siempre está bien resuelto en algunas prácticas: ¿cómo se complementan una Agencia de Desarrollo Local (ADL) y un área o departamento de desarrollo de un Municipio o gobierno intermedio? ¿Cuán fluida suele ser esa relación? ¿Cuáles son los factores que la potencian y que la limitan en la práctica? ¿Cómo se compatibiliza el liderazgo público con el público-privado (considerando agencias mixtas) en la realidad? Muchos territorios, en la realidad, han resuelto estas cuestiones mejor que otros que por momentos se empantanaban en ellas, por lo que sería de interés divulgar aprendizajes al respecto.

Brugué, Gomá y Subirats (2002) señalan entre las capacidades y habilidades que deberían ponerse en juego en las estrategias de desarrollo de los gobiernos locales: *“la capacidad de gestionar la red de actores locales; la capacidad de mejorar la competitividad a través del aprendizaje y la innovación permanentes; el fortalecimiento de la cohesión social y territorial, evitando la exclusión y la segregación social del espacio; la habilidad para el aprovechamiento de recursos inmateriales como el capital social o los recursos culturales y ambientales endógenos; y la utilización de instrumentos de marketing territorial ... o habilidades de relación ... y presión”*. Estas capacidades y habilidades son congruentes con las que la literatura especializada identifica como necesarias en los agentes de desarrollo local. Los gobiernos locales se vienen constituyendo crecientemente en agentes de desarrollo de sus territorios y las ADL, también agentes, vienen ganando espacio como instrumentos de política pública para el DEL. Ahora bien, en una perspectiva de gobernanza local, estos instrumentos de política pública son asimismo generadores de políticas públicas, por lo que se reitera el desafío de inter-

relacionamiento y complementación entre el actor político-administrativo y el resto de los actores en ámbitos de decisión mixtos.

2. Dilemas y tensiones en las prácticas.

Este apartado presenta algunos dilemas y tensiones a partir de sistematizaciones de experiencias y observaciones empíricas. Aunque el conocimiento en el que se basan se limita a algunas decenas de casos, las siguientes líneas intentan hacer un aporte para la comparación, discusión en profundidad y, ojalá, encuentro de nuevas buenas prácticas.

La construcción de una visión compartida –puesta de manifiesto en agendas, pactos o planes estratégicos– requiere de un esfuerzo de identificación de las potencialidades y limitaciones del territorio, de las fortalezas y debilidades de sus actores, del desarrollo de capacidades de negociación y de articulación de estrategias, y de la superación social de debilidades de naturaleza más humana que económica. Las agencias de desarrollo local (ADL) pueden ser espacios privilegiados de construcción de visión colectiva y de planificación del desarrollo territorial pero también es deseable que integren redes o espacios de gobernanza aún más amplios. El rol de las ADL incluye funciones de gestión del desarrollo económico local que son convergentes con acciones integrales o sectoriales de otros actores en el territorio.

Una cuestión que surge respecto a esto es: ¿cuánto de esta integración debe darse a la interna de una agencia de desarrollo (por más amplia que sea su conformación) y cuánto en el relacionamiento con el amplísimo conjunto de actores que intervienen en el territorio? Aunque pueda resultar obvio que la gestión de las relaciones es interna y externa, muchas veces se observa una tendencia a intentar resolver, exclusivamente desde la interna, asuntos que dependen de articulaciones externas (y vale mencionar que la presentación de proyectos ante distintas ventanillas es un enfoque limitado de la noción de articulación). Las ADL son ámbitos de integración diversa que contribuyen al desarrollo local a partir de líneas de acción definidas colectivamente, con un abordaje que tiende a ser integral, pero en general se enfrentan a la falta de control sobre los recursos que permiten concretar actividades y alcanzar los resultados deseados; es decir, la implementación de lo que se ha priorizado no depende solo de recursos propios sino de recursos que muchas veces están fuera de su ámbito de control.

Lógica de convergencia de recursos vs lógica de competencia por recursos. La gestión del desarrollo territorial encuentra muchas veces una visión limitada respecto de la variedad de recursos que entran en juego en las iniciativas de desarrollo. No se trata de desconocimiento sino más bien de una tendencia inicial a valorar el peso de los recursos económicos y financieros por encima de los recursos humanos, institucionales, culturales de los que dispone una sociedad o un conjunto de actores para alcanzar las mejoras deseadas. Un reconocimiento mayor de estos otros recursos podría ayudar a superar la competencia que se establece a veces entre organizaciones que co-participan en distintas iniciativas. Sin duda, la evolución de las prácticas muestra avances en este sentido pero en ocasiones se mantiene esta visión limitada.

Tensión planificación-sostenibilidad de la gestión (¿o de los ámbitos de gestión?). Vinculado a los puntos anteriores, a veces se observa que la presión por la sostenibilidad de la gestión conspira contra verdaderas articulaciones, cuando deriva en competencia por recursos entre los ámbitos que cohesionan instituciones y las mismas instituciones que los integran u otros actores presentes en el territorio. ¿Cómo cubrir la brecha entre lo planificado y las concreciones? A veces hay tensiones entre los proyectos propios de una ADL que se presentan a distintas fuentes de financiamiento, y la búsqueda de articulaciones con actores externos con recursos en el territorio. En este sentido, vale observar algunas características de una agencia mixta de desarrollo económico local planteadas por PNUD-Universitas-ILO (2002): estructura organizada; dimensión local; estructura territorial; espacio de diálogo social y concertación; planifica el desarrollo económico local; suministra créditos; apoya la totalidad de proceso empresarial; económicamente sostenible; contempla aspectos ambientales; es instrumento de lucha contra la pobreza; se vincula con otras estructuras análogas. Algunas de estas características pueden ser exclusivas de las ADL, mientras que otras son compartidas con otras entidades que existen en el territorio. Cabe preguntarse aquí, atendiendo las posibilidades de la gobernanza local, si las ADL deben necesariamente

abordar todo esto o es posible encontrar formas efectivas de complementar especificidades entre actores. Si se reconocen distintas acciones y actores complementarios en el territorio, ¿no sería deseable descomprimir la carga que asumen las ADL y que ciertas actividades sean asumidas por otros? ¿No facilitaría esto también la articulación de recursos para obtener resultados más rápidamente?

Aquí interesa **comparar la perspectiva de las ADL como instituciones con la perspectiva de las ADL como ámbitos de gobernanza local** cuyos miembros, a su vez, se insertan en redes de gobernanza. Por un lado, las Agencias de Desarrollo Local (ADEL) son *“instituciones a nivel local en las que los actores locales toman decisiones en forma concertada y autónoma sobre propuestas e iniciativas de desarrollo económico sostenible, a la vez que buscan las condiciones técnicas para su viabilidad y la movilización de los recursos necesarios, con objeto de crear oportunidades de acceso al circuito productivo del conjunto de la población, en particular la más desfavorecida”* (DELNET-OIT). Por otro, puede haber otros agentes de desarrollo local con estos fines en el territorio. El desafío de gobernanza es la vinculación y complementación entre actores y acciones en distintas escalas de intervención, tipos de legitimidad (institucional, política, social) y lógicas de acción que no tienen por qué ser incompatibles. Asimismo, en tanto hay instituciones representadas en la integración de ADL, hay desafíos de transferencia de quienes representan a esas instituciones a la interna de las mismas. En general, las dinámicas organizacionales no facilitan que esto se dé, por lo que debería haber una línea de trabajo continua desde las ADL que promueva que la comunicación permee en ambos sentidos (desde y hacia las instituciones miembro) buscando convergencias funcionales.

Reconocimiento de distintos liderazgos. El DEL y la gobernanza se apoyan en una serie de condiciones y de capacidades dispersas en distintos actores pero su construcción requiere de liderazgos que habiliten la toma de decisiones colectivas e inclusivas. Aquí hay un rol fundamental de los gobiernos locales y también de las ADL pero otros actores también ejercen liderazgos favorables al DEL (así como sin duda algunos no promueven relaciones positivas). El liderazgo puede basarse en el conocimiento de un problema, la capacidad de convocatoria, el reconocimiento público a una trayectoria personal o institucional, ciertas dosis de confianza que se van ganando con el tiempo, entre otros. Aunque se reconocen distinto tipo y origen de liderazgos de los actores político-institucionales, económico-productivos o sociales, hay un papel importante en los primeros: los gobiernos locales, en particular, inciden en el marco institucional y normativo que facilita o limita la cooperación entre los actores, que estimula o frena nuevas inversiones en el territorio. Esto nos enfrenta con la cuestión de las capacidades que deben adquirir los gobiernos locales para integrar y liderar ámbitos multiactorales efectivos. Estas no se reducen a la negociación y articulación, sino que incluyen la generación de marcos habilitantes y la concreción de acciones demostrativas del compromiso con la estrategia colectiva de desarrollo.

Asimismo, en muchas ocasiones la práctica revela competencias por liderazgos únicos, por mayor visibilidad -o incluso conflictos de ‘propiedad’ sobre determinados temas- que terminan generando desmotivación en el conjunto de los actores. Por el contrario, cuando existe reconocimiento de los distintos liderazgos y hay complementación entre éstos, la percepción de los actores es de dinámica positiva, hay menos desgaste y se alcanzan resultados más rápidamente (o hasta se ven). Lograr esto requiere de amplia predisposición y trabajo permanente, ya que los mapas de actores y liderazgos pueden ser dinámicos.

Coexistencia de los ámbitos de gestión público-privada y las estructuras jerárquicas-verticales que siguen vertebrando al Estado en los niveles territoriales que se corresponden con divisiones político-administrativas. La relativamente nueva forma de gobernar a través de redes puede desdibujar roles y funciones tradicionales, y mezclarlos con los de los ámbitos mixtos. Estos roles deberían estar claramente diferenciados y legitimados; si no está claro cómo operan unos y otros pueden producirse conflictos, que en los hechos se dan. ¿Cuántas veces surgen discrepancias respecto a qué debe hacer una agencia de desarrollo local diferenciada de una oficina de desarrollo municipal? Es necesario que en los ámbitos de gobernanza los roles estén claros y sean reconocidos. Alcanzar esto puede implicar largos procesos de debate pero a la larga ayuda a reglas de juego claras y aplicadas por los distintos actores.

Ámbitos inclusivos. Si bien hay coincidencia entre los autores del desarrollo local en cuanto a que la convocatoria local debe ser abierta, amplia e inclusiva a la hora de planificar la estrategia de desarrollo territorial, muchas veces

encontramos limitaciones para que esto se cumpla cabalmente. Sea por la trayectoria de las relaciones de poder a nivel local, por historias personales o institucionales, por cuestiones identitarias y culturales, tejer relaciones en el territorio no suele ser fácil. Colaborar o cooperar por un propósito de más largo aliento que los objetivos inmediatos de cada uno es un aprendizaje, implica una ruptura con las formas de hacer tradicionales y, por ende, requiere de la tarea permanente de identificar puntos de unión o de contacto. Éste es un trabajo continuo y no es exclusivo de ningún integrante de una ADL, sino que debe formar parte de la estrategia de todos.

La acción ‘integral’ y la acción sectorial. Surgen en muchas prácticas abordajes integrales, que parten de una visión multidimensional y sistémica del territorio, vertebradora de acciones sectoriales. También es frecuente encontrar iniciativas sectoriales desarticuladas. En algunas prácticas, éstas son subestimadas o consideradas contraproducentes o incongruentes con la visión multidimensional del territorio. Antes que ser subestimadas, debe haber esfuerzos de vinculación con éstas aunque ello implique largos tiempos de acercamiento de distintas lógicas de acción. A la larga, ese esfuerzo es recompensado con resultados concretos y tal vez más rápidos, que sostienen la motivación por seguir caminando hacia la visión de desarrollo del territorio.

Los tiempos que requieren estos procesos. Gallicchio y Winchester (2003) señalan que el tiempo es el recurso más importante en procesos de desarrollo local. Esto es difícil de compatibilizar con las necesidades urgentes de personas que habitan el territorio o con las expectativas que se generan en torno a las ADL en cuanto a resultados concretos. En una sociedad global en la que las urgencias son casi infinitas y en la que al mismo tiempo se promueve la conducta inmediatista, la necesidad de resultados rápidos no puede desestimarse. Esto obliga a trabajar a múltiples velocidades y con iniciativas de alto y bajo impacto simultáneamente, con alta visibilidad.

3. A modo de síntesis.

Este documento procuró mostrar cómo el desarrollo económico local y, dentro de éste, la competitividad territorial se apoyan en sistemas de relaciones dentro y fuera del territorio. La gestión positiva de esas relaciones se da en ámbitos de gobernanza amplios e inclusivos, y se plantean múltiples escalas de relaciones que permitan potenciar los factores de desarrollo endógeno teniendo en cuenta los distintos márgenes de dependencia territorial respecto de factores exógenos.

La gobernanza es factor necesario pero no suficiente para el DEL. Ambos comparten el desafío de alcanzar concreciones en el territorio (resultados, beneficios concretos para los actores que impliquen gratificaciones por su participación y el tiempo dedicado a los ámbitos colectivos), además de una más lenta aproximación a visiones de largo plazo. Esto implica poner en juego capacidades de gestión en el día a día. Además del esfuerzo de acordar visiones de futuro compartidas, hay un desafío importante en gestionar el presente del territorio. La planificación y la gestión deben estar fuertemente vinculadas pero algunas capacidades requeridas para la gestión del desarrollo económico local son diferentes de algunas capacidades puestas en juego en la planificación, por ende, los ámbitos de gobernanza en torno a la gestión no necesariamente coinciden con los de planificación.

Si bien las ADL son ámbitos de gobernanza en sí mismos, con fines de planificación y gestión, su éxito depende en gran medida de su inclusión en amplias redes de gobernanza, reconociendo los múltiples liderazgos que coexisten en el territorio. En tanto dispositivos de gestión del DEL, es bueno recordar que son simultáneamente instituciones y espacio aglutinador de instituciones con intereses y objetivos específicos más allá de los que las cohesionan en el ámbito común, y como tales tienen desafíos organizacionales y desafíos de redes; si se mantienen abiertas y permeables a redes locales y supralocales es probable que tengan menos ejecución directa pero ganen efectividad.

Si bien estas cuestiones están resueltas en el bagaje conceptual y metodológico detrás de muchas estrategias de desarrollo local, las prácticas muestran obstáculos que surgen del factor humano, de patrones de comportamiento organizacional, social e individual sobre los que tal vez hay que poner más énfasis que hasta ahora.

Bibliografía.

Albuquerque, F., Costamagna, P., Ferraro, C. (2008) Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio. UNSAM EDITA, San Martín.

Albuquerque, F. (1999) Manual del agente de desarrollo local. Diputación de Barcelona. Ediciones Sur.

Arocena, J. (2002) El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo. Universidad Católica, Ediciones Santillana, Uruguay.

Barreiro, F. (2006) "Cooperación, acción colectiva y gobernabilidad en el desarrollo territorial". Territorios y organizaciones, Barcelona.

Barreiro, F. (s/f) "Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local".

Brugué Q., Gomá R. y Subirats, J. (2002) "La agenda y el debate sobre el territorio en la sociedad de las redes". En Redes, territorios y gobiernos: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Joan Subirats (coord.), Diputació Barcelona.

Canzanelli, G. et al (2002) Las agencias de desarrollo económico local. PNUD, UNOPS, OIT, Eurada, Cooperazione Italiana, Roma.

CLAEH-ALOP (2002) La construcción del desarrollo local en América Latina: análisis de experiencias. Montevideo.

Costamagna, Pablo (2006) "Las organizaciones del territorio: cambios para fortalecer el desarrollo territorial", En Desarrollo Económico Territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo, Albuquerque y Vergara, comp.

De Barbieri, M. (coord.) et al (2010) Acción colectiva, gobierno y territorio: experiencias Cono Sur. FLACSO Uruguay, FLACSO Secretaría General, AECID. Montevideo.

DELNET-OIT (2002) Recursos de la Intranet de DELNET. Programa DELNET, C. Internacional de Formación de OIT.

Dubois Migoya, A. (2009) Presentación realizada en Montevideo en junio 2009, ART-PNUD Uruguay.

Enríquez, A., Gallicchio, E. (2006) "Gobernanza y desarrollo local". En Desarrollo local y gobernanza: enfoques transdisciplinarios. Carrizo, L., Gallicchio, E. (ed.). CLAEH, Montevideo.

Ferreira, C. (2010) "Sistematización de experiencias presentadas al Concurso Nacional de Innovación para el desarrollo humano y local 2009", Cuadernos para el Desarrollo Local, n°5. Cátedra de Innovación y Desarrollo CLAEH, ART-PNUD Uruguay, AECID.

Gallicchio, E., Grotiuz, I., Suárez, M. (2002) "Redes de desarrollo local en América Latina". ALOP-CLAEH.

Grotiuz, I. (2011) Sistematización de experiencias de innovación institucional en políticas públicas de cohesión social y territorial. URBsociAL, Diálogo Euro-Latinoamericano sobre Cohesión Social y Políticas Públicas Locales, Rosario 2011.

PNUD-Universitas (2002) Las Agencias de desarrollo económico local, ILO, UNOPS, EURADA, Cooperazione Italiana, 2002.

Quintero Marín, R. (2004) "Desarrollo Integral Local". Serie DILn° 1, Fundación Social, Colombia.

Subirats, J. (coord.) (2002) Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización. Diputación de Barcelona.

Vázquez Barquero, A. (2000) Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. CEPAL, GTZ, Santiago de Chile.



Julio Portieles.
Asesor Técnico Principal
Desarrollo Territorial PNUD
Nicaragua.

6.7 Cultura y desarrollo económico local (*).

Algunos elementos del marco conceptual, tendencias y enfoques.

Hace ya varios años es ampliamente reconocida —al menos teóricamente— la necesidad de considerar la dimensión cultural en las propuestas de desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Informe sobre Desarrollo Humano 2004* destacaba: “el amplio potencial con que contamos para crear un mundo más pacífico y próspero si se incorpora el tema de la cultura a la práctica y la teoría más convencional del desarrollo” (PNUD, 2004: VI). No obstante sigue siendo un desafío la verdadera e integral inclusión de la cultura en los modelos de desarrollo actuales, y siguen prevaleciendo enfoques donde, desde la economía del desarrollo, se desatiende o solo se incorpora parcial y sesgadamente esta dimensión (que en realidad filtra y cataliza todas las otras dimensiones del desarrollo en su interacción).

Para abordar toda la complejidad de una relación como la de *cultura y desarrollo económico local (DEL)* se partirá del enfoque de *desarrollo humano*. Al reconocer que éste trata, ante todo, de ampliar las oportunidades y capacidades de la gente, se está entonces aceptando que permitir la expresión cultural plena es en sí mismo un objetivo esencial del desarrollo; y que la relevancia de la relación entre cultura y desarrollo económico local no está solamente en el aporte innegable que hace la cultura como potencial medio o motor para la generación de recursos útiles al desarrollo de un territorio.

Abordar la dimensión cultural del desarrollo de manera amplia es de gran importancia. De un lado, al estudiar los desafíos del desarrollo en diferentes países y territorios, emergen como denominador común elementos vinculados a esta dimensión: *cultura emprendedora, competitividad, formas de establecer relaciones de confianza entre personas e instituciones y cultura de la participación*, entre otras; por otro lado, por lo general no se priorizan las potencialidades vinculadas a la cultura o al patrimonio cultural, al menos en una primera instancia, en las estrategias de desarrollo locales.

En un sentido amplio, se entiende por cultura el modo de vida y forma de convivencia, que comprende los valores que los seres humanos poseen, e incluye las formas como se relacionan entre sí, sus tradiciones y saberes, así como la creatividad y capacidad para responder a situaciones nuevas. Y si bien esta visión expresa el consenso de entender por cultura el conjunto de las realizaciones humanas, es frecuente que se intente reducir su espacio y manifestación en el desarrollo social y económico de los territorios. Otro elemento pertinente para intentar abordar la relación cultura y DEL es asumir el carácter dinámico de la primera; concebirla no solo como algo heredado que debe preservarse tal como es, sino considerarla una fuerza creativa y transformadora que permite hacer frente, en mejores condiciones, a los cambios necesarios e inevitables, y que, también, permite la identificación de un territorio.

El nivel de influencia de la cultura en los procesos de desarrollo económico local es un tema que genera también gran polémica. Un planteamiento extremo es que la cultura no influye en el proceso de desarrollo económico, explicando este

último solo a partir de la acumulación de capitales de diverso tipo. Otra posición —en cierta medida intermedia— plantea su relevancia por su vinculación estrecha con el capital social y el comportamiento de los individuos y las instituciones en el ámbito de las relaciones y políticas económicas. En el otro extremo: la perspectiva que considera a la cultura como la condición principal y determinante (*determinismo cultural*) que permite explicar el éxito o fracaso de las diferentes experiencias de desarrollo económico.

Esta controversia, en la que participan más posiciones que las tres mencionadas anteriormente, confirma que no existe una explicación lineal, concreta y simple para el desarrollo de un territorio o un país. Al revisar las experiencias exitosas o no de DEL podemos apreciar la complejidad y el carácter multivariable y multidimensional de estos procesos; y la también compleja pero innegable interacción de la cultura (y la diversidad cultural) en los mismos.

Otro elemento indispensable para emprender la complejidad de esta interacción es considerar en los abordajes sobre el desarrollo local, la diversidad cultural y el diálogo intercultural de una manera creativa y abierta; tomándolos no solo como ingredientes insoslayables, sino como factores activos potenciales para aumentar la calidad de vida y las oportunidades de los seres humanos en un territorio determinado; evitando los enfoques que han considerado —intencionadamente— la diversidad cultural como una amenaza u obstáculo para el desarrollo de una nación o territorio. La interculturalidad o el diálogo intercultural es todavía —intencionalmente o no— poco considerada al establecer políticas y estrategias de desarrollo económico territorial. No siempre se cuestiona de manera profunda el enfoque de desarrollo y los instrumentos que se aplican; adoptando y hasta subordinando la cultura (y la diversidad cultural) al desarrollo; sin considerar el carácter depredador que puede tener “el crecimiento”, “el progreso” o el mismo “desarrollo”. Toda estandarización de los criterios, instrumentos y enfoques del desarrollo económico local chocará irremediabilmente con la cultura (o con la diversidad cultural): y si no se enfrenta de manera adecuada, en este choque no habrá quienes ganen a mediano o largo plazo. La Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales aporta un marco normativo y un compromiso internacional que brinda el necesario espacio a la diversidad cultural; adicionalmente este instrumento internacional provee importantes elementos de la relación entre cultura y desarrollo sostenible; reconociendo el valor tanto simbólico como económico de los bienes culturales.

Si se habla de DEL no se puede olvidar, precisamente, la dimensión territorial; también la cultura tiene intrínsecamente una dimensión territorial; por tanto, su utilización para el desarrollo y su impacto e interacción con el desarrollo deben ser enfocados territorialmente.

Debe reconocerse la utilización de bienes culturales, y de la cultura en general, que vienen aprovechando diversos territorios para la generación de empleo y oportunidades económicas. Ya no es nada nuevo las expresiones *economías creativas, industrias culturales, turismo cultural o territorios inteligentes*; si bien todavía una aplicación integral e innovadora de estos conceptos no esté tan generalizada, como pudiera parecer de las publicaciones sobre el tema y del progresivo consenso que existe sobre el aporte de la cultura al desarrollo económico local.

En el momento actual es alentador constatar que ha aumentado la comprensión y la acción de los principales actores y actrices del desarrollo territorial (gobiernos nacionales y locales, comunidades, sector privado, sociedad civil), en torno a la relación entre cultura y desarrollo. Son cada vez más frecuentes los debates, pero también las políticas de desarrollo, que consideran la dimensión cultural en las mismas. Y precisamente, al considerar esta dimensión, queda en evidencia la necesidad de plantearse cambios profundos en los modelos de desarrollo; para lograr contar con modelos concertados y que tomen como punto de partida y referente dinámico a las culturas locales.

Es evidente que entonces, al plantear la relación entre cultura y desarrollo económico local no se trata solamente de los ingresos y empleos que los diferentes tipos de industrias culturales y creativas puedan aportar a la economía local. Por supuesto, que éste es un punto importante que debe tratarse de la manera adecuada para ser aprovechado, preservando siempre la esencia cultural. Pero el elemento principal es que la dimensión y perspectiva cultural esté incluida en las estrategias, planes y políticas de desarrollo.

II. Algunos desafíos.

Son muchos los retos que se afrontan en la interacción cultura-desarrollo económico local; y en la misma utilización de la cultura como vector para el desarrollo. Se intentará solo mencionar algunos de los más generalizados. Al plantear tales retos no solo se han considerado elementos que incluyen amenazas dentro de esta compleja interacción, sino también otros que podrían estimular la inclusión de la dimensión cultural en el desarrollo económico local al plantearlos de forma positiva.

No todos los modelos de desarrollo contribuyen a la preservación de las culturas locales, incluso los modelos que privilegian el crecimiento económico como fin del desarrollo pueden convertirse en devastadores para la cultura y su diversidad, o pueden enfrentarse de manera antagónica a las perspectivas autóctonas de desarrollo. Uno de los desafíos más serios es el mismo cuestionamiento sobre qué tipo de desarrollo se promueve. Podríamos mencionar como ejemplo el *buen vivir* o *Sumak Kawsay* de las culturas andinas, que tiene origen en las tradiciones y culturas locales, presentado como alternativa propia a otros paradigmas de desarrollo y de vida.

Parte de esta necesaria construcción de modelos, verdaderamente humanos, y por tanto, respetuosos de las culturas locales, implica integrar la cultura y su diversidad en los indicadores de desarrollo humano, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y avanzar, por tanto, a nuevas metodologías y herramientas para medir los avances.

El propio planteamiento del uso de la cultura como motor para el desarrollo local entraña grandes desafíos, que si bien se pueden asumir con éxito —y de esto hay sobrados ejemplos—, pueden implicar amenazas significativas (y, desafortunadamente, también hay muchos otros ejemplos de situaciones así). Estos desafíos son, entre otros, la mercantilización de la cultura y, por consiguiente, la aparición de limitaciones en su acceso público, así como su homogenización y banalización para responder mejor a las demandas del mercado. Además, el uso económico del patrimonio tangible (sobre todo el edificado) entraña múltiples desafíos, como la pérdida del uso original, la especulación inmobiliaria, la enajenación social y las obvias amenazas a su conservación. Para enfrentar este reto es estratégico, incluso en términos prácticos, mantener una visión que priorice la perspectiva cultural, sobre los beneficios económicos. El historiador de la Ciudad de La Habana, Dr. Eusebio Leal, repite como principio esencial de estos procesos el equilibrio entre las dimensiones social, económica y cultural del desarrollo; pero la necesidad de que en el “corazón” del proceso de desarrollo se mantenga la esencia cultural.

En ocasiones, el desconocimiento por parte de la población de los tesoros culturales que posee, o la subvaloración de éstos, producto de asumir nuevos modelos culturales, genera falta de compromiso y poca voluntad para considerar los bienes culturales en tanto vectores del desarrollo; asumiendo éstos como obstáculos que al representar el pasado deben ser superados. Este es un desafío generado tanto externa (globalización, importación de modelos), como internamente (elitización de la cultura, poca participación, poca prioridad a la preservación del patrimonio propio y de las tradiciones).

Cabe mencionar además, el desafío que implica la adaptación a cada contexto de los instrumentos y enfoques vinculados al desarrollo económico local; el cual, más allá de los ajustes obvios de tipo técnico, institucional y legal que deben considerarse al aplicarlos en cada país y territorio, se deben también —y ese es el reto— tomar en consideración los elementos culturales. Esto adquiere particular relevancia al hablar de estructuras operativas complejas como las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL); que pueden funcionar de manera excelente en determinados contextos culturales y requerir replanteamientos sustantivos en otros. He aquí un reto importante para la cooperación internacional en este tema, que, en los mejores casos, toma en consideración aspectos técnicos y legales para flexibilizar sus propuestas, pero en muy pocos profundiza en la dimensión cultural, para concentrarse en los indicadores habituales de reducción de pobreza, necesidades básicas y otros más que pueden esconder, incluso en su mejoría, desastres culturales.

No se puede desconocer tampoco que las posiciones extremas en materia de preservación y apego a las tradiciones y culturas pueden llevar a situaciones de poca disposición al cambio y que perjudican las dinámicas de desarrollo locales. Como muchos desafíos, en éste se presenta una oportunidad, puesto que si se potencia y

utiliza adecuadamente el binomio *tradición-innovación (T+I)* —lo que es totalmente coherente con el principio de que la cultura es una fuerza dinámica y creativa— los resultados que se obtendrán, incluso en términos económicos y de generación de empleo, pueden ser apreciables.

Cuando se decide potenciar las industrias culturales y creativas (en su sentido más amplio) y la utilización de conocimientos ancestrales o tradicionales, aparecen retos que hoy se están tratando, pero en los que queda mucho camino por andar. Ellos están vinculados a la misma regulación y legislación ligadas a las industrias culturales, que responda a las particularidades de tal tipo de industrias; a la preservación de los bienes culturales a ellas asociados, al derecho a la cultura y su disfrute y a un correcto uso de la propiedad intelectual que defienda y proteja los derechos de las comunidades, por solo mencionar algunos puntos.

Otro reto fundamental por su significación es considerar de manera profunda, y no solo formal, la *interculturalidad y diversidad cultural en las estrategias de desarrollo económico local*. Esto adquiere relevancia, en primer lugar, por su implicación en el enfoque de derechos humanos; pero también se podrían mencionar otros ámbitos específicos. El reconocimiento del carácter multiétnico y de la interculturalidad tendría que suponer una esencial adaptación de los instrumentos y prácticas de DEL, no solo para que reflejen y respondan a esa pluralidad, sino para que sean sensibles y prioricen en sus mecanismos de participación/decisión y estrategias de inclusión económicas y sociales a grupos étnicos donde se concentra, en muchos casos, las situaciones de mayor vulnerabilidad y carencia de oportunidades.

En gran medida vinculado a lo anterior, es pertinente mencionar el fenómeno migratorio, que tiene un indiscutible impacto en el desarrollo económico local, tanto de los territorios de origen, como en los de destino; y que desde el punto de vista cultural (que es el tema de este artículo) uno de los desafíos que genera es el de que la multiculturalidad que supone la emigración sea asumida como una oportunidad, y no como una amenaza.

En general, la utilización de la cultura como motor del desarrollo económico local puede ser, a la vez, una manera adecuada, sostenible y creativa que contribuya a garantizar la misma supervivencia de la cultura local; pero para esto debe mantenerse en todo momento una visión y enfoque cultural en las políticas, estrategias y acciones del desarrollo que permita la preservación y disfrute pleno del patrimonio y las tradiciones. No existen recetas o fórmulas mágicas; cada territorio debe buscar el equilibrio social, cultural y económico adecuado que permita la viabilidad y aceptación de la cultura y su diversidad como una riqueza, y no como un peso para las poblaciones y gobiernos.

III. Algunas ideas, propuestas y herramientas para el abordaje desde los territorios.

Se ha tratado en los epígrafes anteriores elementos, principios, enfoques y desafíos de la relación cultura y desarrollo económico local. En el presente epígrafe se abordarán algunas de las principales propuestas e ideas que podrían permitir la utilización de la cultura como motor del desarrollo económico local, sin descuidar la inclusión de la dimensión cultural en el propio modelo de desarrollo. Es decir, se limitará el análisis a algunas de las posibilidades que ya han demostrado un potencial real: *industrias culturales y creativas y turismo cultural*, principalmente. Si bien se reconoce que, por un lado, existen otras alternativas y, por otro, estos conceptos, enfoques y prácticas al haberse desarrollado en determinados contextos y con una filosofía de desarrollo muy centrada en lo económico, es necesario adaptarlas de forma innovadora y flexible a cada realidad e incluso, en este proceso, cuestionar constructiva y pragmáticamente el modelo de desarrollo que viene aparejado a estas ideas.

Ya se ha manifestado que de manera progresiva y creciente el sector público, privado y la academia, han reconocido a la cultura y sus industrias asociadas como un relevante motor del desarrollo económico y social de un territorio, que debe ser preservado e incentivado. Tanto por lo que genera en términos de cohesión e identidad —ingredientes indispensables para un proceso sostenido de desarrollo— como por el dinamismo y capacidad de generación de empleos dignos, oportunidades e ingresos económicos.

Este “nuevo” paradigma que interrelaciona la economía y la cultura vincula también elementos tecnológicos

y sociales, y le da un papel preponderante a la creatividad, la innovación, el conocimiento y el acceso a la información.

Es necesario aclarar que con el rubro de industrias culturales y creativas se agrupa un número significativo de actividades culturales y económicas, y que no todas las clasificaciones coinciden, algunas se centran más en el aspecto creativo (vinculado con el talento, habilidades y creatividad individual); otras incluyen actividades tradicionales, servicios culturales, articulados con la tecnología y la gestión del conocimiento; e incluso hay definiciones que incluyen el deporte y el turismo cultural y las actividades asociadas al mismo. No se entrará a discutir la pertinencia y coherencia de estas definiciones y estructuraciones, para concentrar el análisis en los elementos y criterios prácticos. En este caso, para facilitar el análisis y poder abordar mejor las particularidades, no se incluirá en las industrias culturales y creativas al turismo cultural ni al deporte.

Industrias culturales y creativas (ICC).

Aún sin incluir el turismo cultural, estas industrias han mostrado un dinámica de mayor crecimiento (entre el 5% y el 20%) que otros sectores tradicionales de la economía; y según el Banco Mundial, las industrias culturales y creativas aportan 7% del Producto Interno Bruto (PIB) global con una tendencia a aumentar. En este significativo aporte se esconden grandes diferencias; y es en los países más desarrollados donde la contribución es mayor. Sin pretender agotar el tema, solo con el objetivo de evidenciar la compleja y diversa estructura de estas industrias, y asumiendo una amplia definición y flexible clasificación de las mismas, la composición de las industrias culturales y creativas se podría organizar en los siguientes sectores y subsectores:

- Editorial: publicaciones, industria editorial, imprenta.
- Multimedial: publicidad, software y videojuegos.
- Artes visuales: diseño, artes plásticas, moda, artesanía, arquitectura.
- Servicios culturales: museos y galerías, bibliotecas.
- Artes escénicas: danza, teatro, espectáculos.
- Audiovisual: cine y video, TV y radio, industria discográfica
- Otros: gastronomía, productos típicos, oficios tradicionales, fiestas típicas.

Si se analiza esta lista de subsectores, se podrá notar las múltiples relaciones y sinergias positivas que existen entre éstos; así como con el turismo cultural. En realidad, al promover uno o más de estos subsectores de las industrias culturales y creativas, se podrán potenciar y estimular el desarrollo de otros de una manera directa. Resulta también evidente la profunda interrelación e integración entre cultura, ciencia, negocio, tecnología y actividades tradicionales. A la vez, se puede apreciar la estrecha relación con la economía del conocimiento y con el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Las industrias culturales y creativas, son expresión, como ninguna otra, de la combinación tradición-innovación (T+I), y en ésta se encuentra, muchas veces, el éxito de las mismas.

La creatividad es, en gran medida, producto de contextos culturales locales, por lo que las industrias culturales y creativas pueden encontrarse en todas las latitudes y servir como motoras del desarrollo y generadoras de oportunidades, no solo en los países y territorios más desarrollados, sino precisamente en aquellos que más lo necesitan, pudiendo convertirse en un importante factor para la reducción de las inequidades.

Otra característica destacable de las ICC es que, por lo general, el tipo de empleo que crean es sostenible y digno, poco vulnerable a fluctuaciones cíclicas de la economía y generador de oportunidades, precisamente para quienes habitan el territorio en cuestión, al aprovechar en primera instancia los conocimientos locales y tradicionales.

Pero no es posible desarrollar las ICC sin la generación de políticas públicas sectoriales que garanticen marcos legales de regulación adaptados a las características específicas de este tipo de economía, que incentiven y

fortalezcan sus organizaciones sociales y productivas, que faciliten la formación y gestión del conocimiento necesaria, así como el acceso a la tecnología, y que promuevan incentivos económicos y fiscales para este tipo de industrias. Todo esto considerando la necesidad ineludible de garantizar el acceso de todos y todas a la cultura, su preservación y la inclusión económica y social como principios esenciales. En la generación de políticas públicas hay que atender cuidadosamente que estén orientadas y protejan a las pequeñas iniciativas y empresas, e incluso a sectores “informales”; que constituyen en muchas regiones, precisamente, la base de las industrias culturales y creativas, incorporándolas progresivamente a las cadenas de valor.

Otro elemento primordial para desarrollar las ICC, considerando que la producción cultural no se desarrolla de manera aislada, es la articulación tanto en cadenas de valor, que permitan una distribución de roles y de beneficios equitativa, como en redes que posibiliten las alianzas no solo pública-privada, sino también la participación activa de la sociedad civil y de las comunidades.

Se puede plantear, a partir de la experiencia internacional, que el desarrollo de las industrias culturales y creativas contribuye no solo de manera relevante al crecimiento y la diversificación económica, a la reducción de la pobreza y al empleo, sino que constituye un modo seguro y sostenible de fortalecer la identidad y sentido de pertenencia cultural local; asegurando de una manera práctica y viable, social y económicamente, la preservación de la cultura local y promoviendo su proyección nacional e internacional.

Turismo cultural.

A nivel global, el turismo es la industria de más rápido y sostenido crecimiento; es un importante generador de ingresos y empleos para muchos territorios y países. La Organización Mundial del Turismo (OMT) proyecta una tasa anual de crecimiento de entre 4% y 4,5%, que llegará a alcanzar aproximadamente 1 600 millones de viajes en el 2020. Las valoraciones del peso del turismo cultural dentro del mercado global del turismo varían según los diferentes estudios (en base a definiciones de turismo cultural más o menos amplias). Los cálculos de la OMT lo sitúan en un 37% del mercado global; mientras que investigaciones más conservadoras y que definen de una manera más estricta al turismo cultural lo valoran entre un 5% y 8% del total del mercado turístico. En cualquier caso se habla de decenas o cientos de millones de turistas. Si bien no existe una definición única de turismo cultural, podemos —tomando como referencia a la OMT— plantear que cubriría aquel turismo que tenga “motivaciones básicamente culturales”.

Pero en este escenario estimulante se esconden también varias sombras que deben ser analizadas, más aún con enfoque de desarrollo humano y local. Por un lado, los beneficios económicos locales reales en muchas ocasiones son reducidos si se le compara con los flujos que se generan a partir de la actividad turística, los cuales quedan en manos de las grandes empresas turísticas. Además, pueden provocarse daños y conflictos locales vinculados a expropiaciones, impactos negativos en el patrimonio y en el ambiente, por solo mencionar algunos.

Para que el turismo cultural tenga un impacto real y positivo en el desarrollo local debería partir de un diagnóstico profundo, integral y objetivo del contexto local y sus prioridades. En ocasiones, la puesta en valor del patrimonio y su aprovechamiento turístico se ve como una solución mágica para territorios en una situación deprimida económicamente; y esto no siempre es posible. No basta contar con un potencial patrimonial para lograr un turismo cultural sostenible. Habría que tomar en cuenta varios factores. Uno esencial es su integración al conjunto del territorio, en términos económicos pero también sociales; otro factor a considerar está vinculado a las capacidades reales de absorción y de demanda, así como a la competitividad territorial.

En muchas estrategias de desarrollo económico local, el turismo, y en particular el cultural, aparece como un sector o línea prioritaria; en muchas ocasiones más como expresión de una idea o voluntad que de un análisis profundo de lo que implica y de sus códigos, ventajas, tendencias y características particulares.

En la evolución del turismo cultural es importante notar que, si bien anteriormente la motivación mayor de este turismo eran los monumentos, museos y otras expresiones del patrimonio en su visión más tradicional, hoy se

aprecia la tendencia de darle una relevancia notable dentro del producto turístico cultural a elementos como la gastronomía, las costumbres y saberes tradicionales, entre otros. Este es un factor de gran potencialidad a la hora de plantearse la promoción del turismo cultural en un contexto local que tal vez, desde el punto de vista monumental, no posee grandes valores. Es decir: es el propio territorio en su conjunto, la combinación de su historia, cultura local y ambiente el verdadero atractivo; por lo que un adecuado marketing territorial integral es esencial para poder desarrollar el turismo cultural.

Considerando lo planteado en el párrafo anterior, se puede suponer la sinergia positiva que tiene este tipo de turismo con otras modalidades, como la de eventos, religioso o, incluso, segmentos específicos del turismo cultural de gran significación para el DEL, como el de la gastronomía, el creativo (relacionado con la trasmisión de saberes y otros procesos productivos locales), la adquisición de productos tradicionales artesanales y otros.

El desarrollo del turismo cultural requiere que los actores y actoras territoriales lo consideren de manera expresa en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, logrando en éstos vincular las variables relacionadas tanto con el turismo como con el patrimonio tangible e intangible local, así como la integración de este vínculo al posicionamiento y competitividad territorial.

En las estrategias para integrar el turismo cultural al desarrollo local se deben tomar en cuenta algunos criterios que han demostrado su efectividad en términos de desarrollo humano y reducción de la pobreza y las inequidades; y que pueden contribuir a que no se pierda la visión cultural en este proceso:

- Priorizar el apoyo a la micro y pequeña empresa vinculada a este sector, puesto que además del impacto positivo en grupos usualmente excluidos y contribuir a distribuciones más equitativas, pueden integrarse más fácilmente a las actividades económicas existentes en el territorio y a los recursos que se pueden movilizar localmente. En este sentido, es esencial, mantener un enfoque que favorezca a grupos en condiciones de vulnerabilidad.
- Capacitar a la población local, contribuyendo a una especialización de los recursos humanos locales que responda a las necesidades del turismo local; tanto en el ámbito turístico como en el de servicios culturales relacionados. Además, es necesario una formación general a la población residente dirigida a difundir el conocimiento sobre el patrimonio propio y sensibilizarla con su cuidado y preservación.
- Promover la pluriactividad; es necesario evitar que el desarrollo del turismo cultural traiga aparejada la depresión o desaparición de actividades productivas tradicionales, como por ejemplo, la agricultura o la pesca. Es fundamental propiciar un enfoque complementario que propicie la diversificación económica.
- Buscar mecanismos que permitan la redistribución de los recursos obtenidos a partir del turismo cultural en la preservación del patrimonio local.
- Sensibilizar a los y las turistas sobre prácticas de corresponsabilidad.
- Desarrollar políticas de empleo que privilegien a los locales e incentiven a las empresas a contratarlos, a partir también de mecanismos de formación y capacitación.
- Promover la participación de todos los actores y actoras locales. Es importante la alianza entre el sector público, el privado, los y las profesionales de la cultura, las asociaciones y las comunidades.
- Garantizar un adecuado manejo de la accesibilidad al patrimonio, tanto desde el punto de vista de los límites de capacidad de visitantes, como de las propias condiciones de accesibilidad al patrimonio.
- Generar mecanismos creativos de financiación para la inversión orientada a la valorización del patrimonio y su explotación sostenible, incluido incentivos fiscales.

- Articular y promover la cooperación entre los diferentes niveles de Gobierno (local, regional y nacional) y entre los diferentes sectores involucrados, dada la complejidad y diversidad de competencias.

Este debate esencial en torno al turismo, que en el caso específico del cultural se ha concentrado en el conflicto entre la cultura y la economía, encuentra alternativas de solución y equilibrio, las cuales permiten que la propia explotación del turismo cultural sea un excelente instrumento para la conservación del patrimonio, e incluso en ocasiones, el único. El turismo cultural será positivo en cuanto reconozca y asuma de manera profunda la realidad y cultura locales, teniendo como objetivo final el desarrollo humano.

La significación del patrimonio en las propuestas de uso de la cultura como motor del desarrollo económico local.

El concepto de patrimonio se ha ampliado y multiplicado progresivamente, y en éste tiene una significación central el territorio, como punto de encuentro entre el patrimonio y el ser humano. El patrimonio es sin duda un recurso cultural, social y económico de gran importancia y fragilidad. Por ello, en cualquier proceso de desarrollo económico local donde se pretenda utilizar al patrimonio como motor del mismo es de vital relevancia una adecuada planificación que parta de un abordaje interdisciplinario e integral.

El patrimonio cada vez más ocupa un papel significativo en políticas y estrategias de DEL. Esto no es casual, se debe a que la propia puesta en valor del patrimonio se caracteriza por sólidas sinergias y eslabonamientos con diversos sectores económicos (construcción/restauración, turismo cultural, transporte, gastronomía, artesanías, oficios tradicionales) propiciando efectos multiplicadores a nivel de empleo (muchas veces local) y de actividad económica.

En la actualidad existe consenso en considerar el patrimonio como factor de desarrollo local. Sin embargo, dentro de este consenso existen posiciones encontradas entre quienes apuestan de una manera extrema por su conservación y, en el otro extremo, quienes defienden su uso de mercado. En ninguno de los dos extremos se encuentra la viabilidad social-económica-cultural que necesita el patrimonio para sobrevivir y desarrollarse dinámicamente, y que necesitan los y las habitantes de un territorio para enfrentar los desafíos del desarrollo y las inequidades, también de una manera propia y adaptada a sus modelos y expectativas.

La experiencia internacional ha demostrado que, por las características específicas de la puesta en valor del patrimonio para su utilización como motor del desarrollo económico local, es necesaria una intervención pública (tanto local como nacional), puesto que con una lógica de mercado por sí sola no funcionaría adecuadamente, y por lo tanto, se requiere la intervención del Estado. Algunas de estas características son que gran parte de los bienes patrimoniales son públicos o semipúblicos, al menos en su disfrute; la “unicidad” del patrimonio que provoca situaciones monopólicas; la significación social del patrimonio y de su disfrute; y los riesgos de aperturas de mercado y de especulación; por solo mencionar algunas.

Al analizar entonces las diferentes opciones que se pueden tomar para utilizar la cultura como un vector fundamental del desarrollo económico local —industrias culturales y creativas, turismo cultural, entre otras— no debemos solo preocuparnos por la generación de empleos, ingresos; incluso no solo es cuestión de su potencial para la reducción de pobreza o de inequidades, sino la necesidad insoslayable de que el proyecto de desarrollo respete y se base en la cultura local y que esta constituya el núcleo de esa estrategia y visión del desarrollo. No es la cultura la que debe adaptarse a las demandas del desarrollo —por demás, muchas veces importadas o creadas artificialmente— sino el modelo de desarrollo el que debe adaptarse a la cultura local.

IV. Papel de las ADEL en el ámbito de la relación cultura y desarrollo económico local.

Según se ha tratado en los apartados anteriores, la relación cultura y desarrollo económico local se manifiesta tanto en la inclusión de la cultura como recurso clave para estrategias y procesos de desarrollo local como en la consideración de esta dimensión en los planes, estrategias, políticas y acciones de desarrollo. En ambos niveles tienen un rol las ADEL y los actores y actoras que la integran.

Se debe iniciar por la consideración que el propio modelo de funcionamiento e integración de la ADEL debe responder a la cultura local y a la diversidad cultural. En muchas ocasiones, el modelo de agencia que se promueve ya condiciona un modelo de desarrollo, que no responde a las costumbres y a las tradiciones locales.

A partir de ese modelo de ADEL adaptado y expresión de la cultura local, la agencia debe promover la incorporación de la dimensión cultural e intercultural en los planes y estrategias de desarrollo, así como en los servicios que ésta presta a los actores y actoras del territorio. Algunos de los servicios comúnmente brindados por las ADEL, en los que debe considerarse la dimensión cultural para su diseño y su operación, son: los diagnósticos territoriales de las potencialidades para el desarrollo económico local, la promoción de una cultura emprendedora y de un clima favorable para la misma, así como en la realización del marketing territorial donde la dimensión cultural tiene un papel protagónico.

En cuanto a la utilización de la cultura como motor del desarrollo económico local también las ADEL tienen un papel relevante, ya sea en la priorización de proyectos vinculados a las industrias culturales y creativas, a la recuperación de oficios y tradiciones y/o al turismo cultural, y en la movilización de financiamiento para éstos; también en la gestión de la formación que se necesita para poder aprovechar el patrimonio cultural en función del desarrollo económico local y en la promoción de emprendimientos que tengan como base a la cultura. Las ADEL también pueden implementar procesos de sensibilización de la población local sobre la importancia de la valorización del patrimonio y de difusión cultural (eventos, festivales), estos últimos vinculados a la misma promoción y posicionamiento del territorio. Además pueden tener un importante papel en facilitar el intercambio de experiencias y el desarrollo de sinergias y alianzas entre territorios que hayan priorizado las industrias culturales y creativas, lo que puede ayudar de manera concreta, por ejemplo, a desarrollar proyectos conjuntos para el turismo cultural multidesestino.

Un papel central que pueden desempeñar las ADEL es el de facilitar la participación y el liderazgo que las administraciones públicas deben ejercer para lograr una efectiva e integral inclusión de la cultura en las estrategias de desarrollo. En este caso se debe destacar la potencialidad de las agencias como espacios propicios para promover la articulación y gobernanza multinivel y la alianza público-privada, sin la cual no sería posible enfrentar de manera sostenible y operativa un proceso de desarrollo local.

Si se acepta que el desarrollo humano sea efectivamente la meta final del desarrollo económico local, entonces las ADEL, como instrumentos y mecanismos que brindan servicios integrales a este proceso, incorporarán la cultura en la práctica del desarrollo local.

Bibliografía.

PNUD (2004). Informe sobre Desarrollo Humano Global 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD (2003) Informe Nacional de Desarrollo Humano Honduras 2003. San José: Editorama, S. A.

UNESCO (1998). Informe Mundial sobre la Cultura. París: UNESCO.

CGLU; UNESCO; y Ayuntamiento de Barcelona (2009). Cultura y desarrollo sostenible: ejemplos de innovación institucional y propuesta de un nuevo modelo de política cultural. Resumen ejecutivo.

UNESCO (2005). Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. París: UNESCO.

AECID (2010). Conclusiones del Seminario Internacional “Cultura y Desarrollo”, Girona, 4 y 5 de mayo de 2010. Richards, G. ¿Nuevos caminos para el turismo cultural?, Association for Tourism and Leisure Education (ATLAS). Barcelona: Observatorio Interarts.

Quartesan, A.; Romis, M.; y Lanzafame F. (2007). Las industrias culturales en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades. BID.

SELA (2010). Industrias Culturales y Creativas: Elementos para un Programa de Cooperación entre los Países de América Latina y el Caribe. Caracas: SELA.

(*) este texto fue elaborado en los preliminares del I Foro Mundial de ADEL, e integrado en las reflexiones aportadas en materia de Cultura y Desarrollo por el grupo de expertos creado al efecto, en el seno del Comité Científico del Foro. Octubre 2011.



Marina Subirats.
Catedrática emérita de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona.

6.8 Crisis, globalización y desarrollo local.

1. Estado de la situación actual. ¿Qué está ocurriendo?

La tendencia general en la que nos movemos es la de la globalización, la coyuntura es la de una profunda crisis que obliga a replantear el modelo de globalización. ¿Como afecta ello al desarrollo local y a las agencias que trabajan en él?

El primer problema que se plantea es el del modelo de desarrollo.

Hubo un tiempo en que la sola idea de desarrollo era celebrada como indiscutible. Desarrollo era sinónimo de modernización, es decir, de penetración de la sociedad industrial con su sinfín de máquinas, objetos, formas de consumo. No había dudas sobre las ventajas de esta forma de vida para la humanidad.

Este tiempo ha pasado, por dos razones fundamentales. En primer lugar porque la industrialización y la modernización se han realizado a través de los mecanismos de un capitalismo que acelera su concentración y su finalidad de acumular más que la de desarrollar. De modo que el objetivo último de quienes tienen más recursos y por lo tanto impulsan la modernización ya no es mejorar las condiciones de vida, sino acumular recursos a cualquier precio. La crisis ha puesto de manifiesto de manera notabilísima este aspecto.

El segundo motivo para desconfiar de la bondad de la modernización es

su carácter depredador. Depredador de la naturaleza, de la naturaleza humana interna –en una intuición genial de Habermas, que lo formuló así hace años- y por tanto de todo lo que la sostiene: culturas, lenguas, tradiciones, artes, costumbres, hábitos, etc. De ahí que el primer problema fundamental sea hoy hallar los criterios sobre cual debe ser la forma de desarrollo correcta, que mejore la vida de las personas en lugar de dificultarla. **Es decir, carecemos de modelos de desarrollo consensuados, tenemos fundadas sospechas de que a menudo el desarrollo acaba empeorando las situaciones y por lo tanto dudamos también del desarrollo mismo.** El primer debate necesario sería precisamente este: **¿Qué necesita cambiar y que hay que conservar? ¿Con que criterios juzgamos si una forma de organización social es mejor que otra?**

El segundo tema que hay que abordar es el de la **relación entre comunidades**. Por una serie de razones que sería largo detallar aquí, y que están vinculadas por una parte a la actual forma de la masculinidad, que presenta facetas obsoletas en una sociedad que ya no es de carencia, y por otra parte a la forma del capitalismo, el tipo de relación que se establece entre comunidades está todavía en gran parte regido por la competición. A mi modo de ver, hay que cambiar una idea de base que se encuentra aun en el fondo de la acción humana, y ello incluso cada vez de una manera más exacerbada: el esquema darwiniano de que la vida es lucha, y que la lucha ayuda a mantener a la humanidad porque sobreviven quienes son mejores, quienes son más fuertes. Esta idea está en la base del actual mandato sobre competitividad: hay que competir, por el sólo hecho de competir, y porque se supone que, a través del mercado, ello implicará una mejora colectiva. El modelo competitivo es el más extendido: las personas han de ser competitivas, y las empresas, y las ciudades, y los países. **La idea de la competición podía ser adecuada en una sociedad de escasez, de carencias y difícil supervivencia, que es la que ha existido tradicionalmente desde hace milenios. Nuestra sociedad ya no es una sociedad de escasez, aunque, debido a la mala distribución de los recursos, haya poblaciones sumamente carentes y amenazadas.** A mi modo de ver es extremadamente urgente que en todos los ámbitos, y muy especialmente en el del desarrollo, no se plantee la acción como una competencia, sino como una colaboración. **El alto grado de competición al que hemos llegado constituye hoy un obstáculo para el desarrollo y para una distribución adecuada de los recursos, que a menudo son utilizados en función de objetivos de enfrentamiento, no sólo militar, sino también económico, comercial, etc. y plantea un peligro global para la humanidad, dada la potencia de las armas y recursos de destrucción tanto de los seres humanos como de la naturaleza.** El cambio de paradigma consistente en pasar de la lucha como motor del desarrollo a la cooperación es, a mi modo de ver, el cambio central que en este momento es necesario realizar para dar un salto adelante, aprovechar los recursos creadores y eliminar los destructores, y pasar de una filosofía de “o le mato o muero” a un convencimiento de que, en la actual situación, lo que puede producirse es que “si le mato, muero”.

El tercer aspecto que me parece necesario plantear es el del carácter exógeno o endógeno del desarrollo local. Este carácter está cambiando. El desarrollo local ya no puede ser considerado, desde hace muchos años, como desarrollo autónomo. Probablemente nunca se produjo un desarrollo de una comunidad en forma totalmente autónoma, y hoy sabemos que los pueblos más aislados son los que tardaron más en evolucionar en sus formas de vida y en sus formas de producción.

Hay pocas comunidades que hayan permanecido aisladas y, por lo tanto, que hayan tenido un desarrollo totalmente autónomo. Ahora bien, lo habitual durante siglos ha sido que el desarrollo de una determinada comunidad dependa fundamentalmente de las fuerzas sociales locales. Incluso en casos en los que las inversiones han llegado del exterior, a menudo ello se ha producido por el hecho que alguien, en la comunidad, ha visto la necesidad de encontrar tales recursos y acercarlos. Todavía en los estudios que realicé en Cataluña a principios de los años ochenta se podía comprobar que, si el nivel de vida general de una comunidad –y me estoy refiriendo en este caso a pequeñas comunidades- venía determinado por el del país, las variaciones locales eran muy fuertes en función de las y los agentes en presencia, y la

dinámica local variaba mucho en función de la iniciativa de esas y esos agentes locales.

Esta característica ha cambiado por completo en los últimos años. La globalización es una realidad, aunque no se haya producido del mismo modo en todas partes ni en todos los ámbitos de la vida social. Ello tiene, entre los muchos efectos sobre la sociedad, uno muy claro: **las características de las y los agentes locales son cada vez menos importantes para determinar el grado y las formas del desarrollo local. Es decir, cada vez éste es más dependiente de fuerzas externas, que los y las habitantes de una ciudad o de un pueblo tienen mayores dificultades para controlar.** Y ello precisamente en el momento en el que muchas comunidades son más diversas que nunca, tienen un elevado nivel de diferenciación interna, de conocimientos diversos y de recursos de todo tipo que les permitiría una mayor riqueza en su plan de desarrollo.

Pero el control de tal desarrollo ya no está en sus manos, puesto que el mundo se ha convertido en un espacio que determinados individuos y grupos pueden utilizar en su totalidad. De aquí que cada vez es menos posible, en este momento, hablar de desarrollo local pensando en términos de un desarrollo autoinducido; el desarrollo local se ha hecho más dependiente del exterior, y ello supone también menor capacidad de control de las personas que habitan un determinado lugar.

El último aspecto a considerar, al pensar en el desarrollo local en este periodo, es que **al ser promovido en forma creciente por agentes externos, sus finalidades no son de mejora del nivel de vida local, sino, habitualmente, de enriquecimiento de quienes operan localmente pero que se ubican globalmente.**

Por supuesto, cuando el desarrollo local es autopromovido, o, por decirlo de otra manera, más dependiente de agentes internos que externos, es muy frecuente también que el móvil del desarrollo no sea el bienestar colectivo, sino el beneficio económico, tanto por parte de personas o entidades privadas como por parte de las instituciones –y aunque ello no sea debido a la voluntad de lucro personal, sino de disponer de más medios para satisfacer nuevas necesidades locales. Pero, de todos modos, cuando se trata de un desarrollo autoinducido, el control sobre las formas de este desarrollo por parte de la población afectada suele ser algo mayor, y los posibles efectos negativos pueden verse parcialmente frenados por una dinámica interna que requiere ciertas formas de cohesión. Sin embargo, la mayor dependencia de agentes externos suele implicar, como he dicho, menor capacidad de control local y, en consecuencia, un mayor peligro de destrucción de recursos naturales o culturales. Los balances entre beneficios y perjuicios del desarrollo local pueden ser, en cierto modo, más negativos o por lo menos más problemáticos que cuando las fuerzas locales tienen mayor capacidad para actuar desde la cercanía.

Finalmente, y en relación a la crisis: a mi modo de ver, la crisis no ha supuesto un cambio importante en las formas de organización de la sociedad. Por el momento, no parece que se trate de una crisis ya acabada, sino de un primer momento de ofensiva de agentes que a nivel mundial han conseguido un mayor control sobre la riqueza, a través de las bolsas, la especulación, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos de carácter financiero que han conseguido crear mecanismos que permiten una acumulación sin límites, que implica a la vez una destrucción sin límites, dado que han actuado de modo tal que debilitan a los gobiernos y a las pocas instancias supranacionales que podían constituir un freno a su acción. Esta ofensiva, que podía haber sido la ocasión para una reorganización, no está dando de momento este resultado, sino que ha puesto de relieve la debilidad de las instancias que podían limitar tales poderes, y la dispersión de las fuerzas que podían oponerse. De modo que lo que parece previsible a corto plazo es que puedan producirse otros ciclos críticos del mismo tipo, en una espiral acelerada de concentración de capitales a nivel mundial.

Ello hace todavía más urgente el diseño y organización de formas opuestas a tales fuerzas, y que no dependan únicamente de los recursos económicos para poder actuar en un marco local y en un marco global.

El único signo positivo, por el momento, a mi modo de ver, es que ha quedado de manifiesto el carácter depredador de este tipo de globalización desequilibrada y desigual, y la necesidad de construir las contratendencias, también a nivel global y a nivel local, para diseñar proyectos y formas de organización alternativos. Ello nos remite de nuevo, en cierto modo, a establecer distancias respecto al recurso económico como recurso fundamental para el desarrollo y a centrarnos en el hecho de que el recurso básico es siempre el recurso humano.

2. Retos esenciales que hay que afrontar.

Siguiendo el hilo de lo que he expuesto en el anterior apartado, me referiré al conjunto de retos que me parece urgente afrontar.

1. En primer lugar, el debate sobre el o los modelos de desarrollo. Son frecuentes los bandazos entre una fe absoluta en el progreso a través de la ciencia y la modernización y la negación de tales beneficios, que conduce a menudo al extremo contrario: la creencia en la bondad de las sociedades antiguas y la voluntad de preservar sus rasgos, fundada en el respeto a las creencias y formas de vida de quienes viven todavía en ellas, o en las que están frenando la modernización. Propongo un criterio básico y sintético para enfrentarse a tales oscilaciones, un criterio que, como todos, es incompleto y discutible, pero que a mi modo de ver es el más claro para darse cuenta de los beneficios o problemas de una determinada organización de la vida social.

Podemos preguntarnos si la evolución es positiva o negativa: como socióloga he llegado a la conclusión de que existe un solo criterio que podemos considerar universal respecto a la bondad o maldad de una determinada forma de vida: **la cantidad de vida humana que permite.**

Sé que inmediatamente comenzarán a pensar que no tengo razón: ¿es superior un mundo con 6.000 millones de habitantes a uno con sólo 5.000? ¿Es deseable que siga aumentando el número de personas, a riesgo de destruir los recursos naturales, etc.? Ciertamente la humanidad no puede aumentar indefinidamente su número, porque entonces el exceso de seres humanos en una generación puede suponer una disminución drástica en otra, o incluso la modificación de las condiciones de vida en el planeta y la amenaza de desaparición de la raza humana. Por lo tanto, no se trata de crecer indefinidamente, sino de contemplar aquellas situaciones que se presentan como más favorables a la vida humana, y por lo tanto, que permiten una mayor longevidad al conjunto de la sociedad. Hay que tener en cuenta que el deseo de seguir con vida es probablemente el deseo más universal que existe, y al mismo tiempo que la longevidad es, en si misma, el mejor indicador sintético de unas circunstancias favorables a la vida humana, que llevan a las personas a un menor desgaste. Así pues, **el indicador sintético más adecuado es la esperanza de vida de la población.**

Hoy, por suerte, disponemos de un conjunto de indicadores muy valiosos y comparativos para la gran mayoría de países del mundo, los que se expresan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, a través del cual vemos que la posición alcanzada por cada país en el ranking de desarrollo humano no coincide exactamente con la posición ocupada en el ranking de esperanza de vida, pero existe un fuerte paralelismo entre ellas.

En cualquier caso: la larga polémica que se ha suscitado sobre la conveniencia o no de desarrollo local se debe en gran parte al descubrimiento de las desventajas que genera el “progreso”, entendido como extensión de una forma de civilización industrial desarrollada bajo el capitalismo. A veces ello lleva a

posiciones que tienden a enfatizar el regreso al “buen salvaje”, a negar la importancia del desarrollo local, es decir, a negar los beneficios de la extensión de la sociedad industrial a zonas en las que ha penetrado aun débilmente. ¿Cómo consideramos si era o no mejor que determinadas poblaciones siguieran viviendo aisladas, o en condiciones características de etapas anteriores de desarrollo? Por el incremento o no de la esperanza de vida de la población. Porque lo que a menudo sucede es que no son tanto los efectos de la sociedad industrial lo que aparece como discutible o lo que ha acarreado grandes problemas, sino los efectos de unas formas de capitalismo que han utilizado la industrialización y la modernización de la sociedad para actuar como depredadoras, destruyendo los equilibrios originales sin crear equilibrios nuevos a través de la industrialización o de la vinculación a otras zonas del mundo. **El balance entre lo que hay que cambiar y lo que hay que conservar debería ser establecido en todos los proyectos de desarrollo, de modo que los elementos positivos de una cultura pudieran ser preservados en las nuevas situaciones.**

2. En relación a la segunda cuestión planteada, el paso de la competición a la cooperación, me parece una necesidad absoluta a los distintos niveles de la acción, es decir, tanto en los aspectos globales como en los locales, tanto al nivel macro social como micro social. Si fuera posible realizar investigación sobre los objetivos reales que se persiguen y que requieren recursos económicos, trabajo, atención de las personas, etc. tanto en el mundo político como en el profesional, descubriríamos que una gran parte de ellos –me es difícil cuantificar la hipótesis del porcentaje, pero estoy convencida que no sería inferior al 50%- de los recursos invertidos están destinados a finalidades que responden a motivaciones de competición entre quienes los manejan: competición entre partidos, entre instituciones, entre ciudades, entre grupos en el interior de cada organización, entre jefaturas, entre personal técnico, entre personas que trabajan, simplemente. Cantidad de recursos destinados a promover “lo que yo hago”, criterio más importante que la necesidad objetiva o el buen funcionamiento. Piénsese, por ejemplo, en el despilfarro real que se produce en la administración pública, cuando, después de fijarse objetivos que llevan a planes costosamente elaborados, llega otra persona dirigente, a veces del mismo partido, y da carpetazo al conjunto. Desmontar las cosas cuesta muy poco, construirlas cuesta mucho. Y sin embargo, la competición y los cambios –necesarios- de cúpulas dirigentes suelen echar por la borda una gran cantidad de esfuerzo preexistente, sólo para facilitar la competencia y la afirmación del yo.

3. En relación a las formas de actuación respecto del desarrollo local, los retos, a mi modo de ver, son los siguientes:

1. Reinstaurar los equilibrios rotos entre la acción de agentes externos, cuyos objetivos no están directamente relacionados con el bienestar de la población de una determinada zona, sino mucho más fuertemente con objetivos económicos de carácter privado, y agentes internos, cuyo objetivo puede ser de carácter privado, pero en general mantiene algún aspecto relacionado con el bienestar de la población afectada, o por lo menos son más asequibles a la multiplicidad de necesidades locales y a la voluntad de conservación del medio natural.
2. Crear las formas de trabajo adecuadas para que las y los agentes locales, de todo tipo y a todos los niveles, pueden participar en el diseño y realización del desarrollo local, aportando sus necesidades, conocimientos, recursos de todo tipo y teniendo un espacio que les permita participar en la toma de decisiones y constituirse en los actores y actrices principales del proceso.
3. Incorporar a todos los grupos sociales, especialmente en la medida en que precisamente se trata de grupos diversos, cortando las dinámicas locales de dominación entre ellos, de jerarquía que contamina a priori la expresión de necesidades y la aportación de recursos. Dada la pregunta formulada en el punto 4 de las preguntas, paso más adelante a su exposición más sistemática.

4. Nuevas ideas, estrategias, propuestas y herramientas o instrumentos de abordaje desde los territorios

No creo que mis ideas sean demasiado nuevas, pero, en cualquier caso, se derivan de la experiencia, y no siempre las veo aplicadas en los foros a los que asisto y que trabajan en distintos ámbitos del desarrollo local. Trataré de exponer sucintamente algunos de los planeamientos que me han sido más útiles.

1. El desarrollo local debe surgir de un acuerdo entre diversos agentes, básicamente locales, sobre las transformaciones de todo tipo a realizar en la comunidad. Este acuerdo debe alcanzarse a partir de alguna institución que ejerza de catalizador, las que podemos considerar como agencias de desarrollo local, que cree los espacios de encuentro, establezca los puntos básicos, etc., pero no puede tratarse en absoluto de sesiones de información sobre decisiones ya tomadas, sino de foros abiertos a los que acudan las y los agentes que en cada momento se hayan seleccionado para ello.

La institución que ejerce de catalizador crea las condiciones para el encuentro. Utilizo habitualmente un símil muy útil: la institución que por alguna razón ostenta el liderazgo invita a la cena, pone el local, mesas y sillas y platos y vasos, y pacta con cada asistente cuál es la comida que cada cual aporta, de modo que la cena pueda ser completa y no se encuentren con cinco tipos de vino y ningún postre. El éxito de la cena no puede recaer en la única institución organizadora, sino que se comparte con el colectivo, así como el fracaso. El peor error es que la institución que ejerce el liderazgo se comprometa a realizar todo el cambio, pues entonces lo único que consigue es un proyecto deficiente, que probablemente no satisfaga a la totalidad y que generará críticas y descontento.

2. El plan estratégico supone establecer una estrategia conjunta, en la que cada agente aporta aquello que tiene, sea en términos de recursos económicos, sea en términos de recursos de conocimiento, sea en términos de trabajo personal, etc. Hay que tener presente que si queremos avanzar en la línea de la sociedad del conocimiento, no podemos partir de los conocimientos que la población aporta en función de lo que se le supone por su lugar de trabajo, sino que hay que utilizar el conjunto de conocimientos y recursos de cada persona: el “pool” de conocimiento de una institución, de una empresa, de una comunidad, está integrado por el conjunto de conocimientos de la totalidad de sus habitantes, que deben ser utilizados en función de lo que se pretende en cada momento. Porque la innovación surge en un punto, tiene una etapa de prueba, de maduración, de comprobación, y luego debe ser difundida; pero esta innovación no surge forzosamente de forma institucional, -más bien lo contrario: las instituciones son organizaciones muy conservadoras por definición- sino que puede surgir en cualquier punto del colectivo social, y el trabajo de las agencias de desarrollo consiste en detectar aquellas innovaciones que aportan soluciones a los objetivos de desarrollo marcados y ver como puede procederse a su difusión.

3. Otra estrategia indispensable, en este punto, y que se ha utilizado enormemente en el ámbito de las políticas de igualdad, de modo que ya existe una cierta experiencia en relación a su uso, es la de la transversalización. La transversalización parte de una idea parecida: la necesidad de cooperación para impulsar al máximo un proceso de desarrollo local. Pero tiene algunas connotaciones especiales: se refiere básicamente a los procesos que se llevan a cabo por parte de las administraciones, y supone impulsar unos mensajes y pactar unas acciones con todos los circuitos que actúan dentro de la administración y que, en principio, tienen objetivos diferentes al que se está impulsando en este momento. Hay ya una cierta experiencia sobre procesos de transversalización. La dificultad principal estriba siempre en el mantenimiento de los objetivos pactados a lo largo del tiempo, y en los mecanismos de control utilizados.

4. En todos estos procesos hay que tener en cuenta una cuestión: es muy fácil hacer grandes proyectos, es muy difícil ponerlos en práctica adecuadamente. Uno de los peligros más evidentes es que todo quede en proyectos, en palabras. Por lo tanto, **hay que tener ambición en el diseño general, y extraordinaria concreción en la puesta en marcha y realización de tales proyectos.** Podría extenderme en este punto sobre casos concretos pero no sé si ello sería eficaz, de modo que dejo para otro momento el desarrollo de estos puntos con ejemplos y mayor profundidad.

5. Actores y actrices necesarias, actuales y futuras.

En relación a los actores y actrices que deben intervenir en el proceso, me he referido ya a la necesidad de que formen un conjunto lo más amplio posible, que comprenda todo tipo de instituciones, asociaciones, empresas, etc. La única limitación que a mi modo de ver debe intervenir es la que se desprende de los objetivos prioritarios fijados en cada momento, que marcan cuáles son las acciones a desarrollar en un tiempo inmediato y cuáles son las personas e instituciones a las que estas acciones apelan en forma directa.

Es importante establecer claramente una agenda, con tiempos, recursos, etc. pactados para cada objetivo y para cada acción. Uno de los peligros ya señalados es la excesiva amplitud de la propuesta, que desdibuja las prioridades y dispersa las acciones. Los objetivos deben estar muy detallados en el tiempo, y ser abordados en el orden considerado más lógico –o en el orden de lo posible, que es otro criterio importantísimo a tener en cuenta- pero desde luego no todos a la vez.

De una manera general, quiero destacar la importancia de la incorporación de determinados colectivos sociales, que en el pasado no han sido suficientemente tenidos en cuenta: **cabe mencionar sobre todo a las mujeres, cuyas capacidades de liderazgo, de participación y de organización social están hoy en gran parte desaprovechadas.** El despilfarro del talento femenino se constata en todos los ámbitos, y especialmente en aquellos en los que la supervivencia y organización de la población depende en mayor medida de su capacidad propia y menos de las instituciones. Pero no solamente de las mujeres: la participación de la **población joven** en el funcionamiento de la sociedad es hoy una necesidad especialmente en los países llamados avanzados, dado que la marginación real de las personas jóvenes está creando una serie de problemas que van desde el vandalismo hasta la dificultad para asumir responsabilidades. Y también la mayor participación de la **población vieja**, que ha salido ya del mercado de trabajo, y que hoy tiene una escasa posibilidad de expresar sus opiniones y de aportar su experiencia al desarrollo local. Por decirlo en términos más sintéticos: el desarrollo local no puede dejarse en manos del grupo dominante, habitualmente formado por hombres blancos, nativos, de mediana edad y con ingresos elevados. Cada grupo dentro de la sociedad tiene sus necesidades y sus recursos, y todos son necesarios para lograr un desarrollo local que responda a las diversas necesidades y que pueda nutrirse de los recursos que cada persona o cada grupo puedan aportar al conjunto.

6. Definición y redefinición del papel de las Agencias de Desarrollo Local en el ámbito o área temática descrita.

Mi experiencia personal se ha desarrollado prioritariamente en dos campos: el de las políticas de igualdad y el de la educación. Aunque sea de manera extremadamente concisa, quisiera referirme al papel que pueden desempeñar las agencias de Desarrollo Local en ambos campos concretos.

1. Políticas de igualdad.

En el ámbito de las políticas de igualdad hay varias dificultades importantes: la cultura ampliamente dominante es aun androcéntrica, de modo que incluso en los países en los que se ha producido un cambio legislativo y han desaparecido las discriminaciones legales que afectaban a las mujeres, los mecanismos sociales siguen siendo discriminatorios, sin que la mayoría de la población lo perciba. Al mismo tiempo, los medios de comunicación son extremadamente sexistas, y siguen difundiendo mensajes de desigualdad entre hombres y mujeres, que siguen calando como normalidad en la población. El trabajo de las agencias es duro porque es ir a contracorriente de las tendencias aparentemente “normales” de la sociedad, poner de manifiesto de continuo la desigualdad, crear mecanismos para corregirla y tener que defenderlos todo el tiempo frente a la incompreensión de amplios sectores, entre los cuales suelen incluirse algunos grupos de mujeres.

Las políticas de igualdad no se encuentran aplicadas por igual en todas partes, ni mucho menos. En el mundo occidental han avanzado, porqué existió un movimiento de mujeres que ha cristalizado en instituciones específicas. Estos organismos han hecho un largo camino, con diferencias también según las zonas, diferencias en las que ahora no puedo entrar. En España se encuentran hoy frente al reto de la transversalización, que surgió ya como proyecto desde los años noventa, pero que está siendo enormemente difícil. Apuntaré sólo cuatro ideas sobre los retos actuales:

1. La necesidad de mantener organismos específicos y al mismo tiempo de transversalizar, por las razones apuntadas al inicio de esta ponencia.
2. La dificultad de apoyarse en el movimiento de mujeres, que está parcialmente desactivado y parcialmente en fase de clientelismo.
3. El peligro de burocratización de los organismos específicos –Institutos de la Mujer, etc.- que a menudo encargan los programas a grandes agencias privadas que carecen de formación específica en el tema, y la acción tiende a resolverse en papeles y palabras sin alcanzar a las mujeres que necesitan cambios y apoyo.
4. La forma que tomaron desde el inicio los planes de igualdad debe ser modificada. Ya no puede ser un trabajo asumido básicamente por las instituciones, sino que debe contar con toda la sociedad. De aquí la necesidad de pasar al formato de plan estratégico apuntada más arriba, para incluir a sectores privados que de otro modo no llegarán a transformarse.

En otras zonas del mundo, como América Latina, se observan retrocesos respecto de la etapa de las grandes Conferencias de Naciones Unidas. Los organismos específicos siguen existiendo, pero llegan con mayor dificultad a la base de las mujeres. Las formas de discriminación son menos visibles que en el pasado, y en consecuencia la necesidad de la acción es menos evidente.

2. Políticas Educativas.

La acción de las agencias locales de desarrollo en relación a las políticas educativas es muy diferente: implica un salto enorme en el concepto de educación. Durante años se ha considerado que la educación debía ser impartida por instituciones específicas: escuelas y universidades, básicamente. **Hoy hemos comprendido que se necesita toda la comunidad para educar a una sola criatura**, siguiendo un

proverbio africano que en este momento es uno de los más invocados en el ámbito educativo. De aquí que la tarea de las agencias locales sea precisamente la de encontrar la forma de vincular a toda la comunidad a la educación, y no sólo a la educación de las nuevas generaciones, sino de toda la población.

Así pues, el trabajo a realizar es también inmenso, aunque no incluya la gestión del sistema educativo. La idea principal es que nos encontramos en un mundo que cambia a gran velocidad, y que requiere nuevos conocimientos y nuevas actitudes por parte de las personas. Nuevos conocimientos y actitudes cuya difusión no puede dejarse exclusivamente en manos de las escuelas y universidades, que tienen sus currícula específicos y un tiempo limitado; ni tampoco podemos confiarla a los medios de comunicación, que consideran que su cometido es divertir y no educar, con lo cual difunden contenidos de todo tipo, algunos de ellos transmisores de actitudes nefastas para la convivencia o de conocimientos erróneos. Sin embargo, la comunidad contiene recursos capaces de formar a las personas de la manera adecuada: profesionales que conocen los avances que se realizan en relación a la salud, a la nutrición, al uso de las nuevas tecnologías, a la corrección en el uso de los recursos naturales, etc. Las agencias de desarrollo local son las que necesitan desarrollar un liderazgo respecto de los planes de acción educativa que comprendan el uso de tales recursos, y las que organicen la acción conjunta. Esta es la filosofía seguida por la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras y por los Planes Educativos de Ciudad desarrollados en diversos municipios de Cataluña.

Hasta aquí las ideas y reflexiones que han ido surgiendo de mi experiencia como socióloga y de la acción mantenida en un par de cargos políticos.

Para una mayor concreción en las propuestas, es necesario, a mi modo de ver, partir de problemáticas concretas. No hay recetas universales que puedan aplicarse urbi et orbi, sobre todo teniendo en cuenta lo ya expresado sobre la necesidad de contar con agentes de proximidad en el desarrollo local.

Una única sugerencia: por una serie de razones que tienen que ver con el tipo de valores que han presidido durante siglos la formación de cada género, las mujeres son hoy un formidable recurso para emprender las formas de organización que necesitamos. Una organización de la sociedad, a todos los niveles, -administración, empresas, asociaciones de todo tipo, etc.- que debe estar más basada en la cooperación que en la competencia, en los organigramas horizontales que en los verticales, en la voluntad de solidaridad más que en la voluntad de dominio. Como individuos las mujeres no somos ni mejores ni peores que los hombres; como género contamos con una manera de proceder distinta de la de los hombres, y más adecuada para caminar hacia los cambios necesarios. En este sentido, hay que promover formas de acción en la que la organización corresponda a las mujeres, mujeres que cuenten con el saber técnico adecuado pero que apliquen también su experiencia para promover el trabajo en equipo, el aprovechamiento de los recursos, la disminución de la competitividad entre compañeros y compañeras de trabajo, la disminución de los criterios de afirmación personal o corporativa en beneficio de los objetivos del bienestar colectivo, etc. Toda la experiencia empírica de los últimos tiempos revela que nos encontramos en un momento en que este tipo de opciones son más adecuadas que las tradicionales para alcanzar, con menores costes, un máximo de desarrollo local y global. Es necesario utilizar este tipo de recursos en este momento en que aun están disponibles, pues todo tiende a indicar que, de otro modo, las mujeres asimilarán los valores androcéntricos y entrarán también en los discursos de competitividad que tan negativos se muestran en la práctica.



**Alberto Iván Arizcurinaga
Vázquez.**
Especialista senior en
Gobernabilidad Local y
Desarrollo Local.

6.9. El Desarrollo Local y el Desarrollo Económico Local, un nuevo paradigma.

Contextualización.

Huelgan las definiciones de desarrollo local y uno de sus instrumentos “en el ámbito económico” las agencias de desarrollo económico local, cuyos orígenes y conceptos actuales devienen de la década de los 60’s con la crisis del petróleo, una de tantas, cuando en Europa se comienzan a asimilar que las respuestas deben originarse en lo local y en Latinoamérica emergen como una alternativa (80’s y 90’s) al desinterés de los gobiernos enfrascados en luchas fratricidas contra quienes eran el origen de la riqueza de muy pocas personas.

Momentos históricos que marcaron paradigmas de intervención concordantes con cada una de las realidades sociopolíticas que determinaron el surgimiento de estructuras paralelas que, en esos momentos, justificaban por la falta total de compromiso de los gobiernos, en Latinoamérica, para encarar la lucha contra la pobreza, con quienes están en esa situación como sus actores y actoras principales.

Las guerras internas de longa data, nacidas por una creciente disconformidad popular por los injustos mecanismos de propiedad de los medios de producción y peor aun de repartición de la riqueza, tocaron la conciencia del mundo desarrollado que a través de la cooperación multilateral generaron programas de apoyo a las causas y a las víctimas de estas disfunciones estructurales de gobiernos en su mayoría conducidos a partir de dictaduras militares defensoras de las élites nacionales y protectoras de las transnacionales.

Son verdades de pedregullo que no podemos inhibirnos de referenciar ya que son parte, hasta ahora, de las consecuencias de la dependencia, ya casi no política, más bien de índole económica.

Nuestra experiencia en Centroamérica a través del Programa de Desarrollo para Personas Refugiadas, Desplazadas y Repatriadas PRODERE financiado a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD/UNOPS, fue un diseño inacabado y por perfeccionar de cómo en ese momento entendíamos el desarrollo local y nos permite reflexionar cómo ahora debería ser entendido. Si bien pasaron las guerras, las razones de estas aún se mantienen latentes, el sufrimiento de los campos de batalla se trasladaron al cotidiano de las ciudades cercadas por la miseria, aterrorizadas por la violencia delincriminal y la corrupción institucionalizada en los estados neoliberales y no.

El gran mérito de este programa fue que después de ese arduo proceso de inclusión, en tiempo de guerra, para discutir los horizontes de desarrollo con las comunidades locales, se tentó con éxito, en ese momento, responder a las carencias surgidas por las incompetencias gubernamentales en materia de desarrollo local, es así que se generan los conceptos de sistemas locales de salud y educación en la parte social y en lo económico las agencias de desarrollo económico local como instrumentos, pretendidamente sustentables, para continuar con la dinamización de la economía local a través de la prestación de servicios de asistencia técnica y capacitación, además de la articulación con los mercados locales aledaños,

provinciales, nacionales y en algunos casos, internacionales.

Mérito mayor aun constituyó, el PRODERE, ser un elemento de concordia, un instrumento de la paz, un pretexto para soñar en una Centroamérica libre de conflictos armados y con justicia social; los conflictos terminaron mas la justicia social aun es una asignatura pendiente de los gobiernos.

A finales de los 90's las guerras habían terminado, las buenas prácticas de la experiencia centroamericana deberían ser valorizadas; se abrió un nuevo escenario con conceptos perfeccionados aglutinados metodológicamente en el Programa de Desarrollo Humano a Nivel Local PDHL diseñado e implementado en las Repúblicas de Mozambique y Cuba financiados a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD/ UNOPS.

En Mozambique tuvo el mérito de ser un instrumento para la consolidación de la paz, de introducir los conceptos "proderianos" de desarrollo local en territorios muy sensibles políticamente hablando, donde la antigua insurgencia era omnipresente; tal vez ese fue uno de los factores que determinara que solo durase un ciclo de algo más de 4 años, estableciendo en su retirada 3 agencias de desarrollo económico local (Maputo, Sofala y Manica) constituidas con una fuerte presencia de ONG's a usanza centroamericana, con las mismas virtudes pero también con los mismos defectos y debilidades traducidos en su precaria sustentabilidad.

Ese mismo modelo de ADEL fue patrocinado por la OIT que ayudó a la constitución de otras dos agencias de desarrollo económico local (Nampula y Zambézia esta última inactiva después del segundo año de su creación).

El PDHL en Cuba tuvo una distinta suerte, estamos hablando de más de 10 años de implementación de trabajo sostenible y adecuado a su propia dialéctica sociopolítica. Este programa merece un capítulo aparte y un raciocinio peculiar por la especificidad de la realidad cubana, sus conceptos muy enraizados en su comportamiento ciudadano de participación militante y solidaria dentro de los procesos.

Desde hace mas de 3 lustros en Mozambique se viene implementando el Programa de Planificación y Finanzas Descentralizadas PPFDF financiado a través del PNUD/UNCDF, que introdujo los conceptos de planificación estratégica territorial participativa y consulta comunitaria. Tiene el mérito de haber introducido estos conceptos en primera instancia en la provincia de Nampula y posteriormente en Cabo Delgado y Gaza, producto del éxito de su abordaje, consiguió las adhesiones del Banco Mundial y la Cooperación Alemana (GTZ hoy GIZ), motivo por el cual en el último lustro se convirtió en un Programa Nacional PNPFDF, que abarca a todo el País.

Los logros principales del PNPFDF fueron principalmente la reconstrucción de las infraestructuras sociales (escuelas, centros de salud, pozos de agua, carreteras terciarias y alguna infraestructura productiva como represas). Si bien el proceso de planificación estratégica y operativa produjo planes estratégicos de desarrollo y planes anuales y presupuesto, su abordaje ameritó que sea complementado con el desarrollo económico local para así completar el círculo virtuoso del desarrollo, es así como surge el ART-PAPDEL Programa de Apoyo al Proceso de Desarrollo Económico Local de Mozambique financiado a través del PNUD, para paliar las carencias del PNPFDF e integrar a los actores de la economía local en el circuito de la toma de decisiones.

La Iniciativa ART del PNUD ha dado origen a una nueva manera de entender el multilateralismo, la cooperación descentralizada y los mecanismos de articulación de los actores y actoras de los ámbitos público y privado, nacionales - locales e internacionales en la construcción de una nueva manera de hacer cooperación internacional que cumpla los acuerdos de Paris y Accra con relación a la responsabilidad de la cooperación y la apropiación de las naciones para diseñar sus propios horizontes de desarrollo.

Articulando Redes Territoriales y Temáticas - Gobernanza Local para el Desarrollo Humano ART-GOLD es una corriente de la cooperación descentralizada que recupera y valoriza las buenas prácticas de los programas que le antecedieron y pretende dar una nueva modalidad de intervención en los asuntos locales del desarrollo. Estando en más de 20 países, tres de ellos tienen diferente denominación a saber: PDHL en Cuba, MyDEL Mujer

y Desarrollo Económico Local en Guatemala y ART-PAPDEL Programa de Apoyo al Proceso de Desarrollo Económico Local de Mozambique, es de este último programa del que se inspira gran parte del presente documento.

1. Estado de situación actual. Que está ocurriendo?

Es importante diferenciar, en este análisis, que es lo que entendemos sobre las agencias de desarrollo local DL y económico local ADEL, algo que la organización del 1er Foro Mundial de las ADEL dejó en la ambigüedad, cualquier raciocinio debe partir de esa diferenciación.

El Desarrollo Local DL comprende toda la gama de actividades sectoriales que desemboquen en la mejoría de las condiciones sociales, económicas y culturales de las comunidades, significa desde el diagnóstico pormenorizado de los servicios públicos básicos tales como salud, educación, agua y saneamiento, caminos, administración local, justicia, finanzas e infraestructura pública de la administración local hasta el desarrollo económico local tales como producción agraria, producción pecuaria, extensión agrícola, transformación y/o procesamiento (industrialización), mercados internos y externos, financiamiento y asistencia técnica, hasta la promoción de los territorios.

El Desarrollo Económico Local cuyos instrumentos son, en primera instancia, los Gobiernos Locales que por mandato constitucional son los promotores naturales de sus territorios y las Agencias de Desarrollo Económico Local a diferencia del anterior se refiere específicamente, al DEL conceptos desarrollados en comunión con los programas nacionales y locales de gobierno, ya que se entiende que las ADEL y otros actores y actoras de ámbitos públicos, privados, de la llamada sociedad civil y las comunidades diseñan conjuntamente los planes estratégicos de desarrollo territorial.

El modelo de intervención en el desarrollo local en los años 90's tuvo el mérito de generar espacios inclusivos de discusión sobre el futuro de las comunidades locales, con una flaca participación del Estado, como ya nos referimos, sintiéndose hasta ahora, una especie de divorcio entre los gobiernos locales y las ADEL, si bien esto se debió, como en el caso centroamericano, al momento político existente (guerras internas), éste contaminó a una mayoría de ADEL surgidas a seguir en América Latina y África (Mozambique).

La presencia mayoritaria y en algunos casos total de organizaciones de la llamada sociedad civil (ONG) en la constitución de las ADEL ha fragilizado la sostenibilidad institucional, ya que las ONG no han sabido ni podido cumplir con sus responsabilidades elementares en su calidad de entidades socias, se colige que en la fase de creación de las ADEL, la sensibilización no ha debido ser lo bastante adecuada ya que carecieron de contribuciones de sus entidades socias fundadoras, reflejando una mora de cuotas desde el tiempo de su creación.

En muchos casos, las entidades socias mayoritarias de las ADEL, las ONG, al parecer, han pensado que constituir una ADEL era un buen negocio o una buena oportunidad para conseguir fondos, a través de las ADEL, para sus organizaciones. Esto ha determinado que las ADEL pierdan su esencia de promotora de los territorios donde actúan y se hayan especializado en "pesca" proyectos de cualquier índole, hasta de salud, no relacionados expresamente con el DEL. No quiero decir que la salud no sea importante y que no forme parte de la propia filosofía de DEL, sino que hablamos de proyectos sin relación con el DEL, como podrían ser la promoción de la producción e industrialización de plantas medicinales como forma de generar ingresos en el ámbito de la medicina tradicional, sin embargo esto no aconteció.

El modelo de referencia afinca su sostenibilidad a través de la creación de un fondo de garantía (fideicomiso) colocado en una institución financiera intermediaria o bancaria, con cuyos intereses provenientes del rendimiento de ese capital, se aseguraría mínimamente el funcionamiento (gastos corrientes) de la ADEL; quedando bajo la responsabilidad de la ADEL la venta de sus servicios (asistencia técnica, capacitación, formación empresarial y otros) que promueva su crecimiento, la media de inversión en este fondo de garantía es entre 300 a 500 mil dólares americanos. Un "entendido en la materia" aseveró, en el 1er. foro de las ADEL realizado en Sevilla: "si no tienes dinero (para el fondo) es mejor no crear una Agencia de Desarrollo Económico Local", posición dogmática

absolutamente entrópica negativa que compromete el futuro de las ADEL como instrumentos idóneos para propiciar el desarrollo inclusivo y justo.

Entonces, si estamos promoviendo el emprendedorismo, el apoyo a las y los emergentes cuyo origen es el campo (personas campesinas, trabajadores y trabajadoras rurales, albañiles, profesionales de la carpintería, mecánica, artesanía, microempresas,...), que por inherencia del local donde viven no tienen posibilidades y mucho menos recursos para contratar asistencia técnica para la elaboración de su plan de negocios que determine la viabilidad de su emprendimiento, entonces, ¿quién o qué institución es la idónea para prestar esos servicios, habida cuenta que debes tener medio millón de dólares para constituir una ADEL? Quiere decir que estaríamos condenándoles a una exclusión insensible y peligrosa.

2. Definición y redefinición del papel de las Agencias de Desarrollo Económico Local en el ámbito o área temática.

La falacia del libre mercado y la prohibición de las subvenciones, modelo impuesto por el sistema global, donde, estados y sector privado, unos facilitadores, los primeros, y otros competitivos, los segundos, enfrentándose, por ejemplo, a la agricultura subvencionada de occidente, sugieren mirar con mayor objetividad a los papeles de ambos agentes en el mundo en desarrollo.

De acuerdo con el paradigma de Estados facilitadores y desprovistos de toda injerencia intervencionistas de la economía, se desmontó, en la mayoría de los países, toda la maquinaria productora de riqueza, las empresas públicas fueron acusadas de ineficientes y de competidoras desleales de las empresas privadas nacionales y transnacionales, por dicho motivo tuvieron que ser condenadas a la “privatización” en aras del modelo de libre mercado y de la globalización.

Esta última crisis económica, diligentemente atendida por las grandes potencias para evitar el desmoronamiento del sistema financiero mundial, yendo al rescate, con recursos públicos, de entidades bancarias responsables de la hecatombe y que inclusive se recurrió hasta a la vedada nacionalización, al puro estilo comunista; hicieron que ingentes cantidades de dinero drenasen (+ de US\$ 700 Billones en Norte América y algo o mucho mas en Europa) hacia esas entidades para salvar a quienes poseen las riquezas. Nunca se vio una actitud tan rápida, efectiva y contundente, ni en los peores desastres de la humanidad hubo fondos a raudales de recursos públicos para encubrir la corrupción del sistema financiero.

Esto evidenció que el papel del Estado, en casos de emergencia, puede ser revisado para ir a salvar las crisis que pongan en riesgo la estabilidad socioeconómica de una nación. Pues bien, si entendemos que la pobreza es un estado de crisis y por ende de emergencia, parangonado con la actual crisis económica, la pobreza cobra vidas todos los días, a cada hora, a cada minuto, consecuentemente deberá ser el Estado el principal protagonista para luchar contra la pobreza, con el mismo ímpetu con el que salieron al rescate, de los ricos, de la actual crisis.

Infelizmente, los efectos de la crisis vuelven a castigar a las personas en situación de pobreza y a las camadas más vulnerables de las sociedades, en este sentido, hemos asistido a grandes manifestaciones de disconformidad en Irlanda, España, Portugal, Francia y con anterioridad Grecia avizorándose días aciagos para otros países.

Entonces como definimos y/o redefinimos el papel de las ADEL?

Las ADEL deben dejar de ser meras espectadoras de la problemática territorial del desarrollo económico local y constituirse en cómplices responsables en todo su proceso, deben dejar de marcar distancia con los Estados invocando la imparcialidad constituyéndose en entidades socias, deben dejar su papel crítico demandador de recursos financieros y ser coparticipes en la planificación y ejecución de los planes estratégicos de desarrollo territorial.

Obviamente, el ámbito o área temática se circunscribirá primordialmente al desarrollo económico local, sin perjuicio que cuando corresponda a una necesidad pública, pueda involucrarse en el desarrollo social, esto quiere decir:

- a) Participar en el Diagnóstico territorial de la economía local a través del análisis de su desempeño durante el último lustro a partir de los diagnósticos rurales participativos realizados mediante las técnicas tales como los mapas transversales o los mapas de riesgos y recursos. Esto servirá para identificar el comportamiento de los sectores económicos y determinará la media porcentual de crecimiento.
- b) Participar en la identificación de las potencialidades territoriales con vistas a convertirlas en Vectores de Desarrollo Económico Local a través, en primera instancia, del “dimensionamiento” de los recursos y de los mercados potenciales y posteriormente complementarlos con el Estudio de sus Cadenas de Valor que dará como resultado la identificación de la producción actual y los problemas por los que atraviesa y la producción ideal de modo responsable y sostenible. De la relación entre la producción actual y la producción ideal surgen las “Oportunidades de Negocio” en cada eslabón que la cadena de valor ofrece.
- c) Participar en la elaboración de la estrategia de desarrollo económico territorial a partir de las proyecciones de crecimiento de los sectores económicos, tomando en consideración la media de crecimiento surgida en el diagnóstico.
- d) Participar en la elaboración del “Plan de Acción” o la “Agenda Territorial de Desarrollo Económico Local” proyectando el crecimiento de la economía del territorio (distrital - municipal) con un horizonte temporal estratégico de 5 años (medio plazo) y/o 10 a 20 años (largo plazo).
- e) Participar en la elaboración del Marketing Territorial, consecuentemente, en el diseño de los escenarios de inversión a partir de la explotación sostenible de los “Vectores de Desarrollo Económico Local” y sus cadenas de valor.
- f) Apoyar en la realización de la conferencia local, provincial, nacional e internacional de desarrollo económico local que congreguen personas y entidades inversoras, de asistencia técnica y capacitación, de financiamiento y demás actores económicos, promovida por los Gobiernos e Instituciones Locales.
- g) Participar en los procesos de creación de micro, pequeñas y medianas empresas rurales o urbanas de emprendedores y emprendedoras emergentes para atender las demandas de los procesos de compra de bienes y contratación de servicios del Estado, bajo la óptica (concepto) de la “Compra y/o Contratación Pública Ética”, participando en la articulación de la inversión pública con el empresariado emergente.
- h) Ofertar servicios de asistencia técnica y capacitación en materia de elaboración de plan de negocios, estudios de viabilidad, gestión de negocios, gestión de contratos, gestión de la producción, gestión administrativa y financiera, procesamiento y transformación, comercialización, marketing de los productos bienes y servicios, capacitación empresarial e incubación de empresas.
- i) Intervenir activamente en la determinación de las cadenas de valor del “contenido local” y de las “responsabilidad social corporativa” de las grandes explotaciones de recursos naturales e servicios, a cargo de las transnacionales y mega-proyectos, para asegurar la inclusión social y la sostenibilidad en el tiempo, de emprendimientos complementarios y paralelos a las grandes inversiones que garanticen oportunidades de negocios para el actor económico local y cree una masa crítica de empresarios locales capaces de prestar servicios y producir bienes con altos padrones competitivos requeridos por las mega-empresas.

3. Actores y actoras necesarias, actuales y futuras.

Actualmente y como nos referimos en el contexto y la situación actual del proceso de desarrollo económico local DEL los actores y actoras necesarios son: los Gobiernos Locales, el Sector Privado, la Sociedad Civil y las Comunidades Locales.

En el caso de las Agencias de Desarrollo Económico Local ADEL, los actores y actoras más frecuentes son:

la Sociedad Civil (ONG's) y generalmente instituciones académicas, suelen hacer parte, los Gobiernos Locales (Municipios) con representación minoritaria y no así las Comunidades Locales.

A futuro, las ADEL deberían congregarse en calidad de socias, de una manera equitativa tanto en representación como en

<p>INSTITUCIONES</p> <p><i>Gobiernos Locales (descentralización = municipios; desconcentración = distritos)</i></p>	<p>RESPONSABILIDAD Y COMPETENCIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificación participativa del Desarrollo Económico Local territorial. <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico • Identificación de las Potencialidades y Vectores DEL (cadenas de valor y oportunidades de negocio) • Elaboración de la Estrategia de Desarrollo • Elaboración de la Agenda Territorial de Desarrollo Económico Local y su Plan de Acción • Elaboración del Marketing Territorial • Ejecución de la Agenda Territorial de Desarrollo y su Plan de Acción que incluye el Marketing Territorial <ul style="list-style-type: none"> • Realizar la Conferencia de Inversionistas (promoción de los territorios a nivel local, provincial, nacional e internacional) • Articular el programa de inversiones públicas y privadas en función de los Vectores de Desarrollo Económico Local • Propiciar un ambiente de negocios favorable con seguridad jurídica y servicios públicos ágiles y adecuados que atraiga las inversiones privadas • Educación para el desarrollo • Consulta comunitaria
<p>INSTITUCIONES PÚBLICAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de investigación productiva de bienes (recursos naturales) y servicios (pescas, ganadería, agricultura, minería, hidrocarburos, turismo y demás sectores productivos), dependiendo de las especificidades y vocación productiva de los territorios <ul style="list-style-type: none"> • Dimensionamiento de las potencialidades (recursos naturales) • Estudios e investigación de mercados • Instituciones de capacitación, de formación profesional y académicas universitarias <ul style="list-style-type: none"> • Emprendedorismo • Planos de negocios • Gestión de negocios • Capacitación empresarial • Fondos de fomento a los sectores productivos y de servicios (pescas, algodón, agricultura, agrobiznes, pymes, minería y otros) dependiendo de la vocación productiva y de servicios del territorio <ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento de las actividades empresariales en las áreas identificadas a partir de los Vectores de Desarrollo Económico Local • Empresas públicas creadas en el ámbito económico <ul style="list-style-type: none"> • Articulación de las personas y entidades productoras • Alianzas estratégicas • Mercados internos y externos •
<p>SECTOR PRIVADO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Confederación (federación y asociación) de empresarias y empresarios privados (comercio, industria y servicios) <ul style="list-style-type: none"> • Identificar las necesidades de formación • Articulación con el sector de las pymes • Cooperativistas y asociaciones de personas y entidades productoras y comercializadoras (rurales y urbanas) <ul style="list-style-type: none"> • Alianzas estratégicas para la producción y comercialización • Identificación de las necesidades de formación • Gremios de la pequeña industria, micro y pequeña empresa (pymes) y artesanía <ul style="list-style-type: none"> • Organización y articulación para atender la demanda de contrataciones locales de bienes y servicios (compra ética) de los gobiernos locales • Instituciones financieras bancarias y no bancarias (microfinanzas) <ul style="list-style-type: none"> • Abertura de líneas de crédito para los sectores agrícolas, pecuarios y de las pymes • Crédito y ahorro popular

SOCIEDAD CIVIL	<p>a) Organizaciones no gubernamentales (ONG's) locales nacionales y extranjeras relacionadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica • Capacitación • Formación • Financiamiento (microfinanzas) • Producción • Transformación • Comercialización • Servicios • Información • Educación para el desarrollo • Y demás apoyo al sector productivo
COMUNIDAD	<p>Control social Identificación de las personas artesanas y emprendedoras emergentes Educación para el desarrollo Consulta comunitaria</p>

responsabilidad y aporte técnico y financiero, en un 50% instituciones públicas y en otro 50% instituciones privadas.

En los ámbitos público, privado, sociedad civil y comunidades locales las competencias y responsabilidades deberán ser:

4. Nuevas ideas, estrategias, propuestas y herramientas o instrumentos de abordaje desde los territorios.

De la lectura del punto 3 se deberá colegir que este abordaje territorial con la totalidad de intervinientes de DEL coadyuvados por las Agencias de Desarrollo Económico Local es un abordaje absolutamente “integrado e integral”, totalmente incluyente, convirtiendo a las ADEL en instrumentos idóneos para propiciar la promoción de los territorios.

Pensar en que las ADEL deberían dedicarse a una sola acción o especializarse en unas sola temática, considero un error. Las ADEL, luego de participar en todo el proceso de planificación participativa del territorio, su plan de acción, su agenda territorial de desarrollo y el marketing territorial, podrán indudablemente direccionar sus acciones de asistencia técnica y capacitación apoyando a la implementación de los programas de inversión alrededor de los Vectores de Desarrollo Económico Local.

Entonces, los servicios de las ADEL deberán ser programados en coherencia con las estrategias de desarrollo territorial y sus correspondientes planes de acción, deberán coadyuvar a lo largo de los procesos en el ámbito de sensibilización, la asistencia técnica y la capacitación, debiendo ser un instrumento oportuno y eficiente.

Todo este proceso amerita el diseño de una estrategia de desarrollo económico local EDEL, cuyos componentes deben estar en sintonía con la planificación territorial, el marketing territorial, la construcción o reconstrucción del tejido productivo y de comercialización, el emprendedorismo y el apoyo al empresariado emergente.

Para efectos de explicación se referencia el trabajo realizado en la provincia mozambiqueña de Nampula, en cuyo ejercicio participativo se identificaron los siete (componentes) pilares que deberían hacer parte del diseño de una estrategia territorial del desarrollo económico local, a saber:

- 1) Marco Jurídico y campo de acción (ambiente o clima de negocios).
- 2) Financiamiento (bancario, no bancarios, microfinanzas y fondos).
- 3) Asistencia Técnica y Capacitación.
- 4) Infraestructura de servicios a la producción y comercialización (acceso a la tecnología).
- 5) Mercados Internos y Externos (marketing territorial).
- 6) Sistema de Información DEL.
- 7) Educación para el Desarrollo (sostenibilidad mental y comportamental).

A continuación una breve explicación de cómo cada uno de los componentes (pilares) aporta y hace parte del diseño de la estrategia territorial de desarrollo económico local:

1. Marco Jurídico y campo de acción (ambiente o clima de negocios).



Inventaría el marco jurídico, toda la batería legal que norma las actividades del desarrollo económico local, desde los aspectos institucionales, organizacionales, impositivos, administrativos, técnicos y financieros. Así se debe elaborar un análisis de los beneficios que las diferentes leyes, decretos, reglamentos, diplomas y demás instrumentos jurídicos, así como de las dificultades que estas normas pueden representar para la creación y mantenimiento de un buen ambiente de negocios.

Este análisis participativo puede dar origen a la generación de nuevas propuestas de normas adicionales, interpretación positiva de los reglamentos, hasta la propuesta de nuevas leyes que mejoren el clima de negocios. Además, permite conocer y divulgar las normas que rigen la economía local y nacional en específico (código tributario, contratación de bienes y servicios del Estado - compra ética, registro de actividades económicas y empresas, incentivos fiscales, fondos de fomento, promoción de inversiones, promoción de exportaciones, subvenciones, normas de calidad y muchas otras más), e internacional en lo genérico (iniciativas de apertura de mercados de la Unión Europea, de los Estados Unidos de América, comercio emergente (China, India, Brasil, comercio justo, entre otros).

2. Financiamento (bancario, no bancarios, microfinanzas y fondos).



Analiza todas las fuentes de financiamiento para el desarrollo económico local, sea del sistema financiero bancario como no bancario, microfinanzas, cooperativas de ahorro y crédito, fondos financieros privados, organizaciones no gubernamentales financieras, ahorro y crédito comunitario, fondos de fomento (pescas, ganadería, agricultura, turismo, comercio, turismo y otros), fondos de fideicomiso – garantía y las formas tradicionales de ahorro y crédito rotatorio.

Permite conocer el menú de ofertas de productos de financiamiento, sus condiciones (intereses, plazos, garantías etc.), sus riesgos, complicaciones y beneficios cuando son bien aplicados.

Adicionalmente, permitirá propiciar la bancarización territorial a partir de las diferentes modalidades tales como cajas comunitarias, agencias y sucursales bancarias y/o de microfinanzas e inclusive los correspondientes bancarios.

Recordar que a nivel local uno de los principales recursos dinamizadores de la economía es el presupuesto general del Estado, que por efectos de la descentralización y desconcentración es cada vez común que llegue directamente a las cuentas de los gobiernos locales que en muchos casos no cuentan con agencias bancarias en sus territorios lo que en muchos casos amerita el diseño de una estrategia de negociación para propiciar la presencia de entidades financiera en el territorio. Además propiciar procedimientos privilegiados a nivel local para que las compras del sector público estén encaminadas a las compras éticas que beneficien directamente a los proveedores locales de bienes y servicios.

3. Asistencia Técnica y Capacitación (AT&C).



Promueve la oportuna asistencia técnica y capacitación puestos al servicio de quienes operan en el desarrollo económico local, estimula la promoción del emprendedorismo e inversiones emergentes, la creación y AT&C de micro, pequeñas y medianas empresas a partir de los Vectores (endógenos y exógenos) del desarrollo económico local, sus cadenas de valor y las oportunidades de negocios que estas ofrecen.

Este pilar estratégico es, tal vez, uno de los más importantes de una estrategia de desarrollo económico local, puesto que debe apoyar a la creación y fortalecimiento de las capacidades locales, así propiciar alianzas estratégicas de producción, comercialización y consumos para beneficio de todas las partes. En este pilar, la actuación de las Agencias de Desarrollo Económico Local es absolutamente determinante para el éxito de las propuestas de desarrollo territorial. Actualmente están surgiendo los CSN Centros de Servicios de Negocios instituciones eminentemente públicas dependientes de los gobiernos locales.

4. Infraestructura de servicios a la producción y comercialización (acceso a la tecnología).



En función de los Vectores de DEL, promueve la instalación de tecnocentros, maquicentros, incubadora de empresas y en esencia acceso a la tecnología para cimentar la estructura empresarial de producción y comercialización, generar espacios de intercambio de producción y experiencias, propiciar alianzas estratégicas para atender con calidad, oportunidad y estándares competitivos de calidad, las demandas del mercado.

Este componente estratégico es el que determinará la “sostenibilidad” del desarrollo económico local, ya que garantizará la adecuación productiva a niveles tecnológicos competitivos, asegurará el acceso a la tecnología a los emprendedores y emprendedoras emergentes, a las pymes que por sí solas no podrían acceder.

5. Mercados Internos y Externos (marketing territorial).



Fortalece el concepto de desarrollo endógeno a través de la identificación de las potencialidades territoriales locales, su dimensionamiento, sus cadenas de valor y las oportunidades que éstas ofrecen, su articulación para la introducción de la producción local en los circuitos de los mercados internos y de exportación.

Lo más importante de este pilar es que genera la marca del territorio, que es identificada por un determinado producto o recursos natural bandera y orgullo local. En este componente no solo trasciende el producto marca como tal, sino también y de una manera preponderante las otras potencialidades locales, no solo de índole económico.

Así veremos en los productos marca, la promoción de los servicios que el territorio ofrece tales como salud (atención hospitalaria de buena calidad), educación (escuela primaria, secundaria, técnico-profesional y universitaria), condiciones de vida (calidad de agua que se consume, acervo cultural, atracciones turísticas, hoteles, restaurantes, vías de acceso entre otras), todo esto para que quien consuma el producto alcance un óptimo nivel de satisfacción y pueda visitar el territorio con fines turísticos o como futuro ámbito de inversión.

6. Sistema de Información DEL.



Pilar que tiene por objetivo el de promover el acceso a la información mediante la implantación de un sistema de información empresarial a través de la instauración de una base de datos interactiva y relacionada que permita la utilización eficaz, eficiente y oportuna de la información.

Es absolutamente indispensable y necesario que la población local tenga acceso a toda la información actualizada del marco jurídico (leyes, decretos, reglamentos y otras normas), metodologías de capacitación y asistencia técnica y el menú de las instituciones que prestan esos servicios, menú de los servicios financieros y productos bancario y no bancarios de financiamiento al DEL, condiciones de acceso a los fondos públicos de fomento a los sectores productores de bienes y servicios, precios, mercados ya sea de insumos o de productos internos como externos, comercio justo, calendarios de ferias.

Información sobre tecnología tanto de punta como alternativa y/o intermedia que garantice estándares de calidad competitiva y que utilice mano de obra intensiva, que genere empleos decentes, que aproveche las técnicas locales (material local).

Es también necesario que las comunidades sepan toda la información y contenido de los Planes Estratégicos de Desarrollo en todos sus niveles territoriales, los planes operativos anuales y sus correspondientes presupuestos por fuente de financiamiento.

7. Educación para el Desarrollo (sostenibilidad mental y comportamental).



Dentro de una estrategia de desarrollo económico local, este pilar, es sin duda alguna el más importante ya que, en esencia, garantiza la sostenibilidad del proceso de DEL. Es tan importante introducir en el currículo local desde el parvulario, educación primaria y secundaria, educación técnico profesional y universitaria los conceptos de emprendedorismo, competitividad, espíritu innovador, para generar actitudes y comportamientos adecuados en este globalizado mundo unipolar.

A nivel local el diseño curricular educativo deberá aprovechar las potencialidades “Vectores DEL” para provocar en las nuevas generaciones sentimiento de pertenencia de los recursos naturales de su territorio, así, será más fácil que la población permanezca en su tierra sabiendo que cuenta con recursos para su sustento diario y futuro.

Es importante que el sistema educativo asimile la necesidad de introducir los conceptos mencionados y los enriquezca con la enseñanza de las técnicas de desarrollo empresarial que les permitan elaborar sus planos de negocio, gestión de negocio, viabilidad de los emprendimientos, técnicas de negociación, alianzas estratégicas, trabajo corporativo y de conjunto.

5. Retos esenciales que afrontar.

Los desafíos a afrontar por parte del desarrollo económico local son esencialmente la institucionalización del paradigma participativo y de consulta comunitaria en su etapa de concepción de sus instrumentos estratégicos y operativos de DEL.

La inclusión irrestricta de los actores y actoras de DEL no solo a nivel de consulta sino y principalmente a nivel de involucramiento y complicidad en los procesos por parte de los Gobiernos Locales (descentralización desconcentración), sector privado, sociedad civil y las comunidades locales que son sujeto y objeto del desarrollo humano.

Para las Agencias de Desarrollo Económico Local los desafíos están planteados en todo este documento que a grandes rasgos repito:

- a) Revisión de sus estatutos para permitir la participación paritaria del Estado, el sector privado y la sociedad civil en la institución. Se podría pensar un una sociedad mixta con capitales privados y del Estado. Siendo los órganos sociales equitativamente distribuidos y con competencias y obligaciones claras.
- b) La sostenibilidad de la ADEL no debe estar condicionada a transferencias de recursos públicos para que sean gastados por las entidades socias privadas, siendo así no tendría razón de ser un partenariado público - privado, si es que sólo es el Estado es el que aporta, ¿qué sentido tiene una ADEL de derecho privado?
- c) Está claramente establecido que la ADEL es un servicio y necesidad pública, especialmente en estos momentos en que la crisis económica golpea con inusitada violencia a las camadas más desfavorecidas. Consecuentemente, la participación del Estado es absolutamente determinante además de hacer parte de su mandato y competencia.
- d) Las ADEL no pueden circunscribirse apenas a prestar servicios empresariales, deben involucrarse en toda la etapa de diagnóstico territorial, identificación y dimensionamiento de las potencialidades, estrategia de desarrollo, plan de acción, marketing territorial, diseño de los escenarios de inversión y apoyo a la articulación de los pilares de la estrategia de DEL con los actores y actoras locales.
- e) Adicionalmente las ADEL deberán coadyuvar para atraer inversiones y financiamiento adicionales para apoyar a la explotación razonable y sostenible del los Vectores DEL.

Es indudable que cada territorio, inclusive en un mismo país, es diferente, es también evidente que ha habido momentos históricos que han determinado la creación de las ADEL con un esquema estándar que respondía a las necesidades de esos momentos, es mucho más evidente que a esta altura muchos de los factores han cambiado y en ese proceso dinámico debemos adecuar nuestras concepciones alejadas de dogmas y acercadas de realismo. Actualmente, ante la flagrante flaqueza de las ADEL y para abarcar territorios que estas, por su escasa capacidad operativa y falta de cobertura territorial, están surgiendo los CSN Centro de Servicios de Negocios cuyo ámbito se circunscribe a los distritos y municipios y son de carácter eminentemente público. Esta iniciativa es también apoyada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Infelizmente los recursos que se dedicaban a financiar el desarrollo de los pueblos del sur cada día son más exiguos y la atención a las camadas más desfavorecidas es aun más precaria, por dicho motivo es esencial que los gobiernos locales asuman su responsabilidad consagrada en su ordenamiento jurídico que es la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza y sean, las ADEL, uno de los instrumentos idóneos para coadyuvar en esa lucha.

Este documento no tiene citas bibliográficas puesto que es propuesta nacida de la experiencia vivida en una Centroamérica en conflictos armados, una Sudamérica ávida de respuestas y una África verso de la humanidad sumida en el olvido y la indiferencia.

Documento actualizado en mayo de 2015

6.10 Género y Desarrollo Económico Local: reflexiones e ideas sobre la praxis de las políticas públicas¹.



**Julia Espinosa Fajardo,
Lina Gálvez Muñoz,
Estefanía Molina Bayón y
Paula Rodríguez Modroño.**
*GEP&DO, Observatorio de
Género sobre Economía,
Política y Desarrollo.*

Introducción.

La igualdad entre mujeres y hombres aparece en la agenda internacional desde mediados de la década de los setenta del siglo XX y, desde entonces, diferentes iniciativas públicas se han puesto en marcha por parte de agentes internacionales, nacionales y locales. Sin embargo, los avances a este respecto siguen siendo insuficientes y persiste una fuerte desigualdad estructural de género que se refleja en la discriminación contra las mujeres en diferentes esferas de la vida laboral, familiar y personal así como en el acceso a los recursos, a los espacios de poder y de toma de decisiones, entre otras dimensiones.

En el área de las políticas públicas, la igualdad entre mujeres y hombres ha entrado en la agenda y aparece identificada como objetivo político en numerosos discursos. Sin embargo, persisten diferentes visiones sobre cuál es el problema de la desigualdad de género así como qué tipo de acciones son necesarias para avanzar en este sentido. A este respecto, numerosas políticas que son etiquetadas como “políticas de género” no siempre adoptan un enfoque transformador de género y son diferentes las limitaciones que se observan a la hora de incorporar este enfoque en la praxis política.

El presente artículo quiere contribuir al debate sobre cómo integrar un enfoque transformador de género en la promoción del desarrollo económico local a través de políticas públicas. Entendiendo que el enfoque transformador de género es aquel que dirige la mirada a las causas estructurales de la desigualdad y quiere contribuir a romper con las desiguales relaciones de poder entre los sexos, el texto se estructura en tres grandes bloques. En primer lugar, se presenta cómo se ha incorporado la igualdad de género en la agenda internacional de desarrollo y cuál es el potencial de la igualdad a la hora de promover el desarrollo económico local. En segundo lugar, se exponen las diferentes visiones sobre el problema de la desigualdad de género existentes en las diversas agendas públicas, las diferentes prácticas así como los factores que han contribuido a que las cuestiones de género se evaporen en la práctica. Posteriormente, se presentan algunas herramientas clave para avanzar hacia políticas públicas que incluyan en mayor medida un enfoque de género como la gestión del conocimiento y la evaluación de políticas. Asimismo, y de forma previa a las conclusiones, se explora cómo incorporar la perspectiva de género en las áreas específicas del desarrollo económico local.

1. Género y desarrollo: Compromisos internacionales y potencialidad para el desarrollo local.

1.1. Género y desarrollo en la agenda internacional.

La conexión entre la igualdad de género y el avance hacia el desarrollo ha sido reconocida internacionalmente desde la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas (Beijing, 1995). Así queda expreso en la Declaración y Plataforma

¹ El presente artículo fue elaborado para el II Foro Mundial de Desarrollo Económico Local (Foz de Iguazú, 2013) y ha sido actualizado en 2015 de cara a contribuir al debate sobre los avances y retos en la promoción de la igualdad de género desde las políticas públicas.

de Acción de Beijing –emanadas de la misma– donde la comunidad internacional asume la igualdad entre mujeres y hombres como una cuestión de derechos humanos, una condición para el logro de la justicia social y un requisito previo para el desarrollo y la paz.

En esta dirección, la comunidad internacional se compromete a promover dos estrategias de acción –el empoderamiento de las mujeres y el *mainstreaming* de género– y trabajar en doce áreas de actuación específicas². Y, todo ello, asumiendo el denominado “enfoque de género en desarrollo” (GED) que, frente al “enfoque mujeres en el desarrollo” (MED), pone el foco en las causas estructurales de la desigualdad de género y no sólo en incorporar a las mujeres en el mercado laboral formal, en la producción económica y en los espacios políticos –primeros objetivos incorporados en la agenda internacional a partir de la década de los setenta³– (ONU, 1995).

Ahora bien, aunque la Conferencia de Beijing supuso la incorporación de temas clave subrayados desde hacía décadas por el movimiento internacional de mujeres y por las organizaciones feministas, las revisiones de Beijing (Beijing+5, Beijing+10, Beijing+15 y Beijing+20) han reflejado escasos avances en relación a lo expresado por los gobiernos en la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres. Similar tendencia se observa cuando se analiza la incorporación de los contenidos de género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) –actualmente en revisión–. De hecho, los ODM se hacen eco de forma descafeinada de los compromisos adquiridos con la Plataforma de Acción de Beijing. En este sentido, se promueve la incorporación de las mujeres al mercado laboral, impulsando el pleno empleo y el trabajo decente y el empleo remunerado en el sector no agrícola; la mayor matriculación de mujeres en educación primaria, secundaria y superior; y una mayor participación de las mismas en los parlamentos nacionales. Asimismo, se incluye un objetivo –el ODM 5– centrado en la salud materna y la salud reproductiva de las mujeres (ONU, 2000). Sin embargo, no están presentes otras cuestiones clave que sí emergieron en la Conferencia de Beijing como la contribución y los intereses de las mujeres a los procesos de desarrollo y a las cuentas nacionales; la diversidad de actividades económicas de las mujeres –remuneradas, no remuneradas, formales e informales–; el desigual acceso a y control del capital, el crédito y otros recursos como la tecnología y la formación; los posibles efectos diferenciados de la globalización sobre las mujeres; la ubicación de las mujeres en espacios de toma de decisión alternativos –especialmente, el sector no gubernamental–; y el desigual reparto de responsabilidades en los hogares; entre otros (Espinosa y Gallardo, 2013). A lo que habría que añadir el distinto impacto de género que la crisis y la salida a la misma –a través de políticas de austeridad– está teniendo en las mujeres de distintos territorios (Gálvez y Torres, 2010; Gálvez y Rodríguez, 2013; Gálvez, 2013; y Ortiz y Cummins, 2013).

A este respecto, la Agenda Post 2015 se dibuja como una oportunidad para abordar de forma sistemática la igualdad de género en las diferentes políticas de desarrollo internacional, nacional y local. Los debates actuales en el seno de Naciones Unidas reconocen la igualdad de género como una prioridad en la agenda de desarrollo post2015 y consideran que no debe trabajarse de forma aislada sino que debe incorporarse de forma transversal. Más específicamente, se subraya que la agenda de desarrollo mundial debería orientarse a “transformar los factores estructurales que sustentan la persistencia generalizada de las desigualdades y la violencia basada en el género al igual que la discriminación y el desarrollo desigual entre las mujeres y hombres y entre las niñas y niños. La atribución del poder a las mujeres y a las niñas y la protección de sus derechos deberían ser piezas centrales de la agenda post2015” (Grupo de trabajo de Naciones Unidas para la agenda de desarrollo post 2015, 2012: 33-35).

Ahora bien, el último informe del Secretario General de Naciones Unidas –que define hoy por hoy el debate sobre la Agenda post 2015– reconoce que el siglo XXI ha de ser el “siglo de las mujeres” en tanto que no puede desaprovecharse el potencial de la mitad de la población (ONU, 2014). Existe, por ende, una apuesta por la igualdad de género desde un enfoque de la eficiencia del desarrollo, más interesado en poder incluir a las mujeres en los

2 Las doce áreas de actuación de la Plataforma de Acción de Beijing son: la pobreza, la educación, la salud, la economía, el poder y la toma de decisiones, el medio ambiente, la violencia contra las mujeres, las consecuencias de los conflictos armados sobre las mujeres, los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres, las mujeres en los medios de comunicación, los derechos humanos de las mujeres y la situación de las niñas.

3 Desde la década de los setenta, la comunidad internacional comienza a reconocer que la igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión clave a abordar para promover el desarrollo. Así, bajo el auspicio de Naciones Unidas, en 1975 se celebra en México la I Conferencia Internacional de la Mujer, se proclama el Año Internacional de la Mujer y se da inicio al Decenio de la Mujer. A escala legislativa, en 1979 se ratifica en la Asamblea de Naciones Unidas la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). De igual forma, en la década de los ochenta se lleva a cabo la II Conferencia Internacional de la Mujer (Copenhague, 1980) y la III Conferencia Internacional de la Mujer (Nairobi, 1985) (Espinosa, 2011).

procesos existentes de desarrollo que en asegurar sus derechos humanos y promover todas sus capacidades para que ellas contribuyan a la definición del desarrollo mismo. De forma paralela, aunque el quinto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se vincula a la “igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas”, queda por ver cómo se abordarán temas críticos como la economía de los cuidados o el reconocimiento de los derechos sexuales en la agenda final y su marco de seguimiento (Domínguez-Serrano y Espinosa Fajardo, 2015). Todo ello conformará el marco de la cooperación internacional y de las agendas nacionales y locales de desarrollo.

1.2. Género y desarrollo económico local.

El desarrollo económico local (DEL) es un proceso participativo de todos los agentes públicos y privados locales en el cual se movilizan los recursos endógenos y las ventajas competitivas del territorio para reducir la pobreza, generar empleo decente y un crecimiento económico sostenible e inclusivo. Por ello, el desarrollo económico local debe integrar desde un principio a las mujeres, en su diversidad, como participantes activos en la formulación e implementación de la estrategia de desarrollo económico local, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de las mujeres y sus roles y conocimientos específicos, garantizando que mujeres y hombres se vean beneficiados por los cambios sociales y económicos y se avance hacia la eliminación de todas las desigualdades de género.

Integrar el enfoque de género en el desarrollo económico local implica la participación de las mujeres y la integración del objetivo de igualdad de género en todas las etapas de la estrategia de desarrollo económico local. Puesto que las mujeres suelen ocupar posiciones minoritarias e inferiores en los grupos de decisión locales, desde la primera fase del proceso de desarrollo económico local, cuando se inician las actividades de generación de consenso sobre la estrategia DEL, debe ponerse especial cuidado en que las mujeres tengan iguales oportunidades de participar directamente y que puedan expresar sus necesidades y opiniones respecto del desarrollo de su localidad.

En la segunda etapa de diagnóstico territorial y mapeo institucional, es fundamental realizar un análisis de género para disponer de un panorama de la situación económica y social de las mujeres, conocer los roles y desigualdades de género de partida, y evaluar la existencia de un entorno institucional y social propicio o no a la igualdad de género. Ello implica incluir en el diagnóstico no solo datos desagregados por sexo sino indicadores específicos que reflejen los trabajos y vidas de las mujeres y sus objetivos de desarrollo.

En las fases de sensibilización y promoción del foro local y planificación de la estrategia de acción de desarrollo económico local resulta clave asegurarse de que las mujeres puedan participar en igualdad de condiciones y no quedar excluidas debido a su inferior posición en los planos social y político. En la fase fundamental de diseño de cada una de las actividades que se emprenderán en el marco de la estrategia, es importante evaluar si ayudan a mejorar la situación de las mujeres en todos los ámbitos y si el presupuesto y recursos asignados incluyen realmente un enfoque de género.

En la quinta etapa de ejecución de las intervenciones de desarrollo económico local, es fundamental que las mujeres se encuentren en todos los niveles de la estructura de ejecución con objeto de asegurar el progreso hacia una mayor igualdad de género. Y, por último, la etapa final de seguimiento y evaluación implica realizar análisis de impacto de cada una de las intervenciones que integran el proceso de desarrollo económico local observando no solo los resultados específicos para las mujeres sino las transformaciones producidas en las relaciones desiguales de género.

En definitiva, todo el proceso de desarrollo económico local debe integrar los objetivos relacionados con el avance hacia la igualdad de género. Sin embargo, esta integración presenta numerosas dificultades porque se suele partir de una situación de graves desigualdades entre mujeres y hombres, de actitudes discriminatorias sumamente arraigadas y de una asignación completamente diferenciadora de roles. Por ello es fundamental tener en cuenta que incorporar la igualdad de género en el desarrollo económico local supone cuestionar las estructuras de poder existentes y requerirá de una gran voluntad y esfuerzo por asegurar que las estructuras que se creen para planificar y aplicar la estrategia y la recogida de información para el diagnóstico, supervisión y evaluación de los logros promuevan la participación de los hombres y las mujeres y aborden sus necesidades, funciones y prioridades específicas.

2. El género en la agenda pública y la praxis política: entre el discurso y la evaporación de los contenidos de género.

2.1. Discursos y praxis política sobre la igualdad entre mujeres y hombres.

La desigualdad entre mujeres y hombres se han incorporado en la agenda pública a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, se trata de un contenido político polémico y controvertido. Al igual que otros problemas públicos, la desigualdad de género no constituye un “hecho objetivo” sino que responde a un momento socio-político y es resultado de valores, interpretaciones e intereses en competencia y en constante cambio. En este sentido, no existe una única definición de cuál el problema de la desigualdad ni un solo modo de contribuir a resolverlo. Por contrario, conviven múltiples visiones en competencia y medidas políticas al respecto (Bacchi, 1999; Bustelo y Lombardo, 2007; Bustelo y Verloo, 2009, en Espinosa, 2011).

Todo ello ha contribuido a que las denominadas “políticas de género” no siempre incluyan un enfoque transformador de género que incide sobre las causas estructurales de la desigualdad para promover un orden de género más equitativo. Por el contrario, bajo el paraguas del género se han promovido diferentes visiones sobre la desigualdad y sobre cuáles son los cambios necesarios a este respecto. Conozcamos, brevemente, cuáles han sido las principales interpretaciones existentes en los discursos políticos sobre igualdad de género y en qué se traducen en la práctica política.

A grandes rasgos, como queda reflejado en la siguiente tabla, pueden identificarse tres grandes enfoques teóricos y metodológicos que muestran los distintos modos de interpretar y actuar ante las desigualdades de género en las políticas de desarrollo: el “enfoque del bienestar”, el “enfoque de Mujeres en el Desarrollo” o “enfoque MED” y el “enfoque Género en el Desarrollo” o “enfoque GED” (Cirujano, 2006 y 2005; Kabeer, 1998 y Moser, 1995, en Espinosa, 2011). Todos ellos conviven en la actualidad en diferentes políticas públicas con la etiqueta de “políticas de género”.

Tabla. Políticas públicas en materia de igualdad entre mujeres y hombres

Enfoque	Concepción de la desigualdad	Política pública	Medidas
Enfoque del bienestar	La desigualdad entre mujeres y hombres como reflejo de una división natural de roles entre mujeres y hombres. Ésta no se visualiza como un problema público.	Políticas de bienestar familiar	Fortalecen el rol reproductivo de las mujeres en tanto que función natural.
Enfoque MED	La desigualdad entre mujeres y hombres como discriminación contra las mujeres que impide un acceso igualitario a los procesos políticos y a los beneficios del progreso social.	Políticas de integración de la mujeres	Impulsan, de diferente modo, la participación activa de las mujeres en la esfera pública a través de acciones específicas para mujeres.

Enfoque	Concepción de la desigualdad	Política pública	Medidas
Enfoque GED	La desigualdad entre mujeres y hombres se vincula con causas múltiples y entrelazadas que crean una relación desigual entre los sexos.	Políticas de mainstreaming de la perspectiva de género	Incorporan, en distinto modo, en las instituciones procedimientos sistemáticos y mecanismos que hacen visibles las estructuras y procesos sociales que potencian las desigualdades de género.
		Políticas de empoderamiento de las mujeres	Promueven el desarrollo de capacidades de las mujeres y su implicación activa en procesos de planificación participativos.

Fuente: Espinosa (2011: 67 y 68).

El primer enfoque relacionando con las mujeres en los países en desarrollo es el “enfoque del bienestar”, cuyo mayor desarrollo se encuentra entre los años cincuenta y setenta del siglo XX, aunque todavía constituye, en muchas ocasiones, un marco predominante. Este enfoque no cuestiona las desigualdades entre mujeres y hombres derivadas de la división sexual del trabajo sino que las comprende como resultado de una organización natural de las funciones sociales. En este sentido, entiende que las políticas han de ir acorde con el modelo teórico de familia nuclear occidental o del “male breadwinner”⁴, que se basa en un cabeza de familia varón y en una ama de casa mujer, sin considerar la variedad de tipos de familia y los diferentes roles de mujeres y hombres en todo el mundo. Asimismo, concibe a las mujeres como un sujeto pasivo del desarrollo, como un grupo vulnerable, y promueve su rol reproductivo, de cuidadora y madre (Cirujano, 2005 y Moser, 1995, en Espinosa, 2011).

En este sentido, se promueven “políticas de bienestar” que se orientan a las familias como unidad de intervención y se concentran en las mujeres en tanto que responsables exclusivas del rol reproductivo. El denominador común de estas políticas es que se entiende la maternidad como el rol femenino más importante y que las actuaciones políticas se dirigen a apoyar a las mujeres en este desempeño de su función “natural”. Así, aunque las políticas puedan dirigirse a la población femenina, éstas no les proporcionan alternativas a la dependencia del hombre con bases institucionales para la supervivencia, como derechos al empleo y la propiedad (Goetz, 1998, en Espinosa, 2011). En otros casos, la búsqueda de otros objetivos -sin tener en cuenta el objetivo de igualdad y aprovechando las desigualdades de género-, están ahondando en la concepción esencialista de la mujer como madre antes que persona. Éste es el caso, por ejemplo, de las transferencias condicionadas para erradicar la pobreza o mejorar la escolarización. Los programas de transferencias condicionadas mantienen el cuidado provisto por las mujeres y atan las condicionalidades al cumplimiento de ciertas obligaciones que se asocian al cuidado. Estos programas que son los que más recursos mueven, por ejemplo, en varios países latinoamericanos, se presentan como pro-mujeres cuando en realidad sus connotaciones familistas y maternalistas refuerzan el cuidado como lo propio de las mujeres/madres, e impropio o subsidiario de los varones/padres. Lo mismo ocurre cuando, bajo el argumento de visibilizar y valorizar el cuidado, se propone su remuneración (Esquivel, 2012).

El tipo de medidas que se desarrollan desde este tipo de políticas, fundamentalmente, se centran en la planificación familiar entendida como una cuestión exclusivamente de mujeres, en la educación nutricional

4 Modelo teórico puesto que, incluso en Occidente, el modelo “male breadwinner” era más un discurso que una realidad.

para madres que contribuya a combatir la desnutrición y en la provisión directa de ayuda alimentaria para asegurar la supervivencia física de la familia en momentos de desastres naturales o hambrunas.

Por su parte, el denominado “enfoque de Mujeres en el Desarrollo” o “enfoque MED” –que se desarrolla desde mediados de la década de los setenta– identifica las desigualdades entre mujeres y hombres con el desigual acceso a los procesos políticos y a los beneficios del progreso social como resultado de la discriminación existente contra las mujeres. En concreto, este enfoque hace hincapié en la importancia de las mujeres como agentes económicamente productivos y como actoras políticas y considera que la incorporación de éstas al ámbito público traerá consigo la igualdad entre los sexos. Al igual que el “enfoque del bienestar”, no cuestiona el modelo occidental de la división sexual del trabajo. Su foco se dirige, de forma específica, a incorporar el análisis de los roles y actividades de las mujeres que se consideran diferentes a los de los hombres, si no antagónicos (Cirujano, 2004, en Espinosa, 2011).

En este sentido, se impulsan “políticas de integración de las mujeres” que persiguen promover un papel más activo de las mujeres en los procesos de desarrollo (Goetz, 1998). Las medidas que se diseñan, por una parte, se orientan a facilitar el acceso de las mujeres al empleo y al mercado laboral y su equiparación entre independencia económica y equidad. Se diseñan, así, políticas de acción positiva que persiguen una redistribución de los beneficios del desarrollo mediante la cual “las mujeres de todas las clases socio-económicas ganen y los hombres de todas las socio-económicas pierdan (o ganen menos)” (Moser, 1995: 103). Igualmente, se promueven medidas para la igualdad legal de mujeres y hombres en términos de derecho al divorcio, a la custodia de los hijos, a la educación, a la propiedad, al crédito, al voto y a otros derechos ciudadanos.

Por su parte, el “enfoque GED” –que emana con fuerza a comienzos de la década de los noventa– cuestiona la división sexual del trabajo así como las definiciones sociales de lo femenino y lo masculino subrayando la importancia de las relaciones de poder entre los géneros. Critica, así, la visión neoclásica de la familia como unidad armónica de producción y consumo. También divergiendo de los otros enfoques, la política no se orienta de modo exclusivo a influir sobre la situación de las mujeres sino a ambos sexos reconociendo, en algunas ocasiones, que tanto mujeres como hombres son diversos. En este sentido, pone en cuestión las propias bases de las políticas de desarrollo internacional al proponer una revisión de las desiguales relaciones de género en las que se apoyan gran parte de los procesos de “desarrollo”.

Las desigualdades entre mujeres y hombres se vinculan a un orden social fuertemente marcado por el género y que discrimina a las mujeres y, por tanto, una de las líneas de acción se centra en la propia transformación del orden social y de todas las instituciones que lo sustentan. Así, las políticas de mainstreaming conforman un tipo específico de “políticas de igualdad de género” que, en teoría, tiene un carácter más transformador que aquellas vinculadas al enfoque MED en tanto que cuestionan el orden de género existente (García Prince, 2008).

De forma paralela, emergen las políticas de empoderamiento de las mujeres. Este nuevo tipo de política se nutre de la estrategia del mismo nombre y se centra en impulsar el poder de las mujeres comprendido, no como dominación sobre otras personas, sino como la capacidad de aumentar la confianza en una misma y la fortaleza interna (García Prince, 2008; Kabeer, 1998 y Moser, 1995). Persigue, por consiguiente, aumentar “la capacidad de la mujer de incrementar su auto-confianza en la vida e influir en la dirección del cambio” (López Méndez, 2000: 62, en Espinosa, 2011).

A grandes rasgos, el “enfoque GED” podría equipararse con el denominado “enfoque transformador de género” dado su foco en las causas estructurales de género. Sin embargo, en tanto que este enfoque ha perdido en gran medida su carácter transformador en la implementación de las iniciativas públicas, se hace preciso identificar cuáles son los factores que han contribuido a la evaporación de los contenidos de género en la praxis política para avanzar en la promoción de un orden de género más equitativo. Veamos, continuación, algunos de los factores que han contribuido a “descafeinar” el “enfoque GED”.

2.2. Evaporación del enfoque transformador de género en las políticas públicas

Como acabamos de exponer, coexisten diferentes enfoques y políticas para hacer frente a las desigualdades entre mujeres y hombres. Y, bajo la etiqueta de políticas con “enfoque GED” o “políticas de género”, siguen predominando medidas propias de políticas de bienestar familiar y de políticas de integración de las mujeres.

Además, las políticas con “enfoque GED” –políticas de mainstreaming de género y políticas de empoderamiento de las mujeres– tienden a implementarse en menor modo y se enfrentan con mayores problemas para ello. De hecho, las “prácticas que exitosamente promueven el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género no están institucionalizadas en las rutinas diarias del Estado y de las agencias internacionales de desarrollo” (Rao y Kelleher, 2005: 57 y 58).

Como señala Goetz, las políticas con enfoque de género retan, en mayor o menor modo, la finalidad y la práctica del desarrollo en todas sus arenas: desde cada sector específico de desarrollo hasta los sistemas legales, de propiedad, de representación política y de organización de la fuerza laboral (1998). Como efecto, se enfrentan a un conjunto de dificultades políticas, sociales, organizativas y operativas que, en muchas ocasiones, provocan la evaporación de las cuestiones de género en la implementación de las políticas de desarrollo (García Prince, 2008; Standing, 2007; Moser y Moser, 2005; y Longwe, 1999, en Espinosa, 2011). Así, mientras la perspectiva de género se adopta en el discurso e incluso en el diseño de algunas políticas, ésta desaparece durante el proceso de ejecución perdiendo su carácter transformador.

En esta dirección y en relación a las dificultades políticas, aunque se asuma la agenda de género, en la práctica ésta no siempre se concibe como prioritaria. En muchos países, existe una fuerte resistencia a considerar los derechos de las mujeres y la igualdad de género como objetivos desarrollo (Kardam y Acuner, 2003). Por el contrario, “los gobiernos tienden a ser selectivos en la adopción de contenidos relativos a las mujeres, o peor, cínicamente, los reinterpretan para acomodarlos a sus propósitos “feministas”, algunos de los cuales a veces divergen radicalmente de los principios feministas” (Cornwall y Molyneux, 2006: 1185, en Espinosa, 2011). De forma paralela, la falta de un liderazgo político, la inestabilidad política así como la brecha existente entre el Estado y los movimientos de mujeres en los países socios hacen que las políticas de género dependan a menudo de su suerte política y que, en raras ocasiones, las cuestiones de género se incluyan dentro de las líneas centrales de la agenda política.

Esta falta de un compromiso de alto nivel con las prioridades de género se traduce en la marginación de las maquinarias nacionales y de las unidades de género que carecen de suficientes recursos –humanos, técnicos y materiales– así como presentan una inadecuada ubicación y asignación de funciones. Del mismo modo, se refleja en los escasos fondos destinados específicamente a implementar las políticas de género (Squires, 2007; Kardam y Acuner, 2003; y Goetz, 2003 y 1998, en Espinosa, 2011). Aunque parece haberse desarrollado cierta capacidad de planificación estratégica en materia de género, en algunos países, se carece de capacidad para asegurar que los compromisos políticos nacionales relativos a la igualdad de género estén vinculados directamente con una asignación presupuestaria y así se facilite una adecuada implementación.

Respecto a las dificultades sociales para implementar las políticas de género, en muchos países se observan visiones contrapuestas sobre el papel que las mujeres deberían tener en la sociedad y las causas que hay debajo de la desigualdad de género hasta el punto de existir problemas reales para impulsar ciertas medidas propias del “enfoque GED” en tanto que son socialmente impopulares (Rao y Kelleher, 2005 y Kardam y Acuner, 2003). En estos contextos, la profundidad de la institucionalización de las diferencias de género y el privilegio masculino en la esfera pública generan serias dificultades para definir e implementar determinadas medidas.

Por otro lado y centrándonos en dificultades organizativas, los principales obstáculos para ejecutar las políticas de género se vinculan al funcionamiento cotidiano de las burocracias gubernamentales y de las organizaciones. Por una parte, la naturaleza jerárquica y poco democrática de instituciones y organizaciones y su hostilidad a las agendas que proponen cambios limitan la implementación de estas políticas. Por otra, la identificación de las necesidades de las mujeres como una cuestión que debe atenderse desde el ámbito doméstico también dificultan los avances en esta dirección (Kardam y Acuner, 2003). En muchos casos, además, el éxito de las políticas de género se vincula a la existencia de personas clave, especialistas y comprometidas con la materia. Cuando la transversalización de la perspectiva de género es responsabilidad de toda la plantilla, los contenidos de género suelen diluirse o desaparecer (Espinosa, 2011).

Paralelamente, en lo que cabe a las dificultades operativas, existe un problema general inherente a los contenidos que tienen un carácter transversal como el género. La mayor parte de las administraciones públicas se caracterizan por una fuerte propensión a proteger los territorios ministeriales y se resisten a los intereses transversales, especialmente en situaciones de escasez de recursos (Goetz, 1998).

Por último, el deseo feminista de integrar las cuestiones de género en la agenda política ha impulsado la adopción de enfoques basados en la utilidad y la eficiencia al tiempo que ha reducido el compromiso con enfoques basados en derechos. Como resultado, se ha producido un fuerte desarrollo técnico –vía establecimiento de procedimientos, líneas guía y bases de datos– a costa de procesos más invisibles y a largo plazo de cambio de la cultura y práctica organizacional a todos los niveles.

Como señalan diferentes teóricas, en el proceso de implementación de las políticas, el género se ha desnaturalizado, despolitizado y diluido (Cornwall et al., 2007 y 2004; Woodford-Berger, 2004; y Longwe, 1999, en Espinosa, 2011). El género se ha convertido, desde este punto de vista, en un imperativo técnico que ha perdido su componente político. En este sentido, pese a la inclusión de la igualdad en la agenda política, la perspectiva dominante en las políticas es la de “añada mujeres y mezcla” (Benería, 2005).

A continuación, se presenta algunas propuestas para impulsar una mayor integración de los contenidos transformadores del enfoque de género en las políticas públicas y, en este sentido, contribuir a un desarrollo local que impulse una mayor equidad de género.

3. El enfoque transformador de género en las políticas públicas: propuestas para el avance.

3.1. Gestión del Conocimiento con perspectiva de género en el Desarrollo Económico Local

La gestión del conocimiento surge en el ámbito de la sociedad informacional, como un instrumento de desarrollo organizacional y de mejora de la calidad, donde el conocimiento de las personas se convierte en un capital humano imprescindible y de gran utilidad para el aumento de la transparencia y la eficacia de la gestión de cualquier institución (Raquel Lagunas, 2009). Según el PNUD, “Gestión del conocimiento es el proceso de identificación, documentación, validación, producción, socialización y transferencia efectiva de conocimiento práctico en temas de desarrollo”⁵. Existen múltiples definiciones en torno a este concepto, algunas muy relevantes, las cuales coinciden en la relación directa con la cultura organizacional y con dinámicas de trabajo y aprendizajes colectivos de las organizaciones. Inicialmente esta disciplina estaba muy unida al rendimiento empresarial, pero posteriormente organizaciones sociales e instituciones de cooperación internacional la han definido a grandes rasgos, como la optimización del uso del conocimiento, así como su fortalecimiento y mejora a través de su transmisión y circulación.

Al abordar la gestión del conocimiento con perspectiva de género, esta definición adquiere una dimensión más política, considerándola como un proceso estratégico que habrá de perseguir la democratización del conocimiento, convirtiéndolo en un medio para el logro de la igualdad de género. Hablar de democratización del conocimiento supone apelar al concepto de ciudadanía y su poder, al dominio y acceso de la información y su conversión en conocimiento colectivo y plural, además de la valoración de diferentes tipos de conocimiento, como condiciones básicas para que se den la generación y el aprendizaje como motor de cambio y de transformaciones sociales para la igualdad de género. En resumen, incluir el enfoque de género en este ámbito, significa hacer visible y analizar las diferencias de género que en la producción, administración y acceso al conocimiento tienen hombres y mujeres en la sociedad, al mismo tiempo que implica incorporar como objetivo no sólo la igualdad, sino también el empoderamiento de las mujeres.

5 http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/notas_conceptuales/gestion_conocimiento.pdf

3.1.1. Ciclo de Gestión del Conocimiento: Pasos a seguir en Gestión del conocimiento con perspectiva de género aplicado al Desarrollo Económico Local.

Las fuentes del conocimiento son diversas y alcanzan tanto a la academia- instituciones de educación superior como la universidad etc- grupos de pensamiento, instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil, y por supuesto personas que trabajan a favor de la igualdad de género y los derechos de las mujeres a nivel global, regional y local. En este caso será aplicado al ámbito de Desarrollo Económico Local, por lo que otros actores como empresas, consorcios, fundaciones etc. en diálogo con el resto y a través de sus experiencias, podrán aportar y complementar. El conocimiento es un vector poderoso de lucha contra la pobreza y el empoderamiento de las mujeres, que pone el énfasis en la inversión de capacidades de aprendizaje de las sociedades en su conjunto. Por tanto es un bien público que ha de favorecer a todas y cada una de las personas e instituciones que las componen. En América Latina y Caribe (ALyC) se insiste en la relevancia del conocimiento local y autóctono y en sus mecanismos específicos de producción y trabajo. En este sentido se han desarrollado productos específicos de conocimiento con elementos en común tales como aquellos que: no son puramente teoría sino que han incluido insumos provistos desde la práctica; han sido sistematizados y han sido tangibles y verificables y han sido utilizados y son susceptibles de ser replicables.

En general, el ciclo de la gestión del conocimiento se articula en tres pasos: 1. Acceso a la información (Democratización del conocimiento) 2. Trabajo colaborativo e intercambio (Paso del conocimiento individual al conocimiento colectivo) y 3. Conocimiento para la acción (incidencia y negociación en políticas públicas). Cada uno de estos pasos tiene una triple dimensión o plano: Político, técnico y cultural.

1. Marco Conceptual y posición política ante el Desarrollo Local; 2. Base de datos de conocimiento empírico en Desarrollo Económico Local con perspectiva de género a través de la captación de información en terreno por medio, por ejemplo de un mapeo de buenas prácticas en desarrollo económico local con perspectiva de género. Este permitirá extraer lecciones aprendidas a partir del conocimiento práctico de experiencias y su denominador común; 3. Lecciones aprendidas, resultado de un proceso de análisis de las experiencias prácticas como conocimiento para retroalimentar el marco conceptual de partida y 4. Difusión y sensibilización en productos de conocimiento en el ámbito a tratar, como son bases de datos, documentación y experiencias comparativas, redes, talleres, comunidades de aprendizajes etc.

3.1.2. Innovación y Trabajo en Red.

En el marco de la innovación, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y sobre todo desde internet, se abren nuevas posibilidades de comunicación a través del trabajo en red. Generar conocimiento es socializar los aprendizajes en los distintos niveles aludidos (sociales, organizacionales, institucionales etc.), que por medio de un trabajo en red, promueva la ruptura de los compartimentos estancos del saber y de las resistencias a compartir e intercambiar. Se ha de perseguir un conocimiento accesible, que genere nuevas demandas y mejore el rendimiento, convirtiéndose en un motor de cambio social hacia el fortalecimiento de la ciudadanía de mujeres y hombres. Así, no se ha de olvidar la producción e implementación de las múltiples herramientas y en especial de comunicación e incidencia en el ámbito de Desarrollo Económico Local. Las hay muy diversas, entre las que se incluyen los mecanismos de cooperación Sur-Sur que consisten en instrumentos para facilitar el intercambio de conocimiento. Este mecanismo habrá de tener la finalidad de defender, intercambiar y aprender sobre el desarrollo económico local a través de Ferias del conocimiento, exhibiciones, encuentros, foros etc. y de este modo, generar una interacción entre las personas demandantes y las oferentes de conocimiento. Pero también existen otras clases de herramientas como pueden ser las de diagnóstico y monitoreo, las cuales son clave para tener un impacto en la formulación de las políticas y el diseño, monitoreo y evaluación de proyectos. Y por último también están las herramientas de formación, mecanismos que pueden ser formales (licenciaturas, diplomaturas) e informales (talleres de buenas prácticas) para construir capacidades y compartir conocimiento.

3.1.3. La Cooperación Sur-Sur y Triangular en la Región Latinoamericana .

Una dimensión que irrumpe con fuerza en el escenario internacional son las relaciones Sur-Sur, que por un lado, tratan de incluir a múltiples y diversos actores del desarrollo - entre los que se encuentra la Academia- además

de poner especial atención en las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y por otro, también al conjunto de interacciones específicas y propias de las relaciones regionales internacionales. El espacio Sur-Sur reconstruye una dimensión enormemente positiva en la vida internacional y en las políticas de desarrollo, ya que, en buena medida al democratizarla está dando voz e influencia a quienes hasta ahora han estado situación de exclusión “sin voz e invisibles”. Por tanto, las relaciones Sur-Sur suponen un cambio cualitativo en la cooperación internacional, que genera un impacto progresivo en la estructura del sistema, recomponiendo el papel de los actores, las potencialidades y el poder que cada uno de ellos ejerce, rompiendo el binomio “donante (Norte)-receptor (Sur)”. Dicha cooperación rompe con el mencionado hegemónico y tradicional binomio, pero también supone un mayor y mejor esfuerzo de los países del Sur para asumir sus propias tareas en favor de un desarrollo compartido. Así, este tipo de cooperación se convierte en un buen ejercicio para aprender de los errores cometidos en la política y la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo, sometida en buena parte de las ocasiones a los intereses más que a lo que realmente, hasta el momento ha contribuido al desarrollo.

3.1.4. Modalidades.

En resumen, se puede afirmar que la CSS se ha transformado en los últimos años en una importante fuente de nuevos recursos externos, siendo necesario distinguir sus diversas modalidades⁶. A saber: a) la cooperación subregional, b) la cooperación bilateral Sur-Sur y c) la cooperación triangular.

a) La Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral: se produce cuando dos países intercambian experiencias o recursos (financieros, técnicos y/o humanos) a modo de socios. Dicho intercambio respeta los principios de horizontalidad, consenso y equidad, lo que garantiza tanto una interlocución igualitaria entre los países como una distribución de costes y beneficios proporcional a las posibilidades de cada cual. Esta ha sido la más aplicada entre los países latinoamericanos, y se desarrolla preponderantemente a través del intercambio de experiencias y conocimientos.

b) La Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional: hace referencia a la cooperación que varios países desarrollan dentro del marco de espacios y organismos regionales. Su singularidad radica en la génesis de sus proyectos, una génesis que deben reproducir las pautas de un proyecto horizontal participado simultáneamente por varios Gobiernos. En ALyC es una cooperación realizada entre subregiones, gestionada y ejecutada en bloque. Hay casos realizados bajo esquemas de concertación sur-sur integrados únicamente por países en desarrollo, pero también esquemas norte-sur (España y Portugal) con Organismos Iberoamericanos y con EEUU y Canadá (Proyectos Mesoamericanos y Organización de los Estados Americanos OEA).

c) La Cooperación Triangular: participan tres actores fundamentales, habitualmente, un donante tradicional, un País de Renta Media y un tercer país de menor desarrollo relativo. Cada uno de los actores involucrados aporta su propia experiencia en pos de un objetivo común relacionado con las prioridades nacionales de desarrollo del país que lo demanda. También existe una cooperación Triangular Sur-Sur intra-regional, donde los Países de Renta Media de la Región se asocian en favor de un tercero de menor desarrollo relativo.

Para América Latina la Cooperación Sur-Sur (CSS) ha supuesto un nuevo marco de relaciones, con el objetivo de superar las tensiones y la excesiva polarización ideológica entre distintos Gobiernos, los diversos conflictos que existen en la región y un cierto ensimismamiento de cada país por resolver sus propios problemas; al mismo tiempo, que ha empezado a abrir el camino, respetuoso con cada particularidad nacional, para construir un espacio común, en el marco de la perseguida refundación de la región. También implica un mayor reconocimiento interno e internacional de los países latinoamericanos, en consonancia con el nuevo impulso que se está dando para reforzar el proceso de integración. En cuanto a la Cooperación Triangular, decir que esta inició a través de la oferta de personal técnico y especialistas para el montaje de programas de asistencia al desarrollo ejecutados por los Países de Renta Media (PRM) en los Países de Renta Básica (PRB). La ampliación del compromiso económico y el desarrollo institucional de los donantes emergentes ha abierto un camino importante para estos mismos en las definiciones normativas y operacionales de la modalidad triangular de la Cooperación Internacional. En la medida en que los (PRM) amplían sus aptitudes como donantes crece el interés de los Países de Renta Avanzada

6 Martínez, Gómez. R. La Cooperación Sur/Sur en América Latina y los desafíos para la igualdad. Diálogos Consonantes 2008-2012. Pp. 174-175.

(PRA) por desarrollar proyectos triangulares de cooperación (ECOSOC, 2008). Este tipo de cooperación casi siempre ha combinado recursos de los PRA con la experiencia de los PRM, dado que se pretende aprovechar el conocimiento y la sensibilidad del Sur para maximizar resultados. También se pretende capitalizar ventajas tales como afinidades culturales-inclusive lingüísticas- y políticas, así como el contacto directo y cotidiano con la exclusión social que los países en desarrollo comparten. Para los PRM, la cooperación triangular corresponde a un nuevo camino para el fortalecimiento de sus capacidades de oferentes de bienes públicos internacionales desde el universo de la Cooperación Sur-Sur, lo cual debe suponer una articulación entre pares y/o Norte-Sur-Sur. Se considera que esta cooperación, cuando involucra a actores institucionales en las tres puntas de la acción y genera una articulación trilateral basada en aportes y atributos diferenciados que son competitivos en el universo de la Cooperación Internacional.

En conclusión, la CSS ha ganado gran protagonismo en las políticas globales de Desarrollo y en la Eficacia de la Ayuda y América Latina se encuentra con un enorme potencial de actuación e impacto en la nueva Asociación Global, en beneficio no sólo de la región, sino del mundo en desarrollo en su conjunto. Así en el preámbulo de la declaración final de Busán (febrero 2012) se hizo especial referencia a la diferente naturaleza, modalidades y responsabilidades para el caso de la CSS, y también en la tercera sección de la Declaración se integra a esta y a la Cooperación Triangular a la asociación para el desarrollo sostenible, como un aporte adicional cuyo potencial radica en brindar soluciones adecuadas a los contextos y ajustadas a las necesidades de desarrollo del país socio. Asimismo, se realiza un llamado a aumentar los esfuerzos y los apoyos a esta modalidad, la transferencia de conocimientos y mejores prácticas entre los actores y el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para involucrarse en y con la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

3.1.5 Retos para trabajar la equidad de género en la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

El principal reto es cómo integrar la agenda por la equidad de género y los derechos de la mujer dentro de las políticas específicas, modalidades o instrumentos de la CSS y Triangular. Entre sus objetivos están el avance hacia una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral; el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres y el ejercicio de sus derechos; la promoción y ampliación de su participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder; lucha frente a todas las formas de violencia contra las mujeres; promover la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de éstas, así como facilitar el acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías y promover medios de comunicación igualitarios, democráticos y no discriminatorios⁷.

Se necesita mucho esfuerzo, planificación y trabajo conjunto para avanzar en la valorización estratégica de la dimensión de género, así como para generar modelos de desarrollo integradores, respetuosos e igualitarios que fomenten el empoderamiento y el cumplimiento efectivo y real de los derechos humanos de las mujeres. Hasta el momento, algunos desafíos se han canalizado a través de la incidencia en políticas y programas de desarrollo, cooperación técnica, intercambio de buenas/malas prácticas, formación, proyectos, inversiones etc. Se trata de emprender procesos de reflexión, análisis y acción que detecten los problemas, necesidades y desafíos que se enfrentan para operativizar la estrategia de transversalidad⁸ de género en las políticas públicas y aporten soluciones y herramientas y desarrollen capacidades para superar esos obstáculos o dificultades. En este sentido, la innovación del conocimiento junto a su gestión, la transmisión de las normativas, análisis de políticas y prácticas de género desarrolladas para su intercambio, se transforman en un activo fundamental para la CSS y la Cooperación Triangular.

7 la iniciativa PNUD regional “Superando Obstáculos para la transversalidad de género en América Latina y el Caribe” ha contribuido a generar políticas públicas para transformar estructuras valores y patrones que perpetúan las desigualdades de género.

8 El Consejo Económico y Social de la ONU define la transversalidad de género como “el proceso que examina las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas o programas, en cualquier área”. Asimismo, señala que la transversalidad es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos.

Algunas propuestas:

- Desarrollo de políticas públicas para la transversalidad de género en el Desarrollo Económico Local y diálogo entre los distintos actores, poniendo especial énfasis en el trabajo conjunto entre Academia y resto de actores (OSC, Administración Pública, Empresa privada, Fundaciones, OOII etc.).
- Búsqueda, identificación e intercambio de experiencias sistematizadas y demostrada en cuanto a sostenibilidad con un impacto duradero que puedan ser reproducibles. Intercambio de prácticas y experiencias en Desarrollo Económico Local con enfoque de género.
- Apoyar procesos para generar el sentido de apropiación en materia de género en el Desarrollo Económico Local y capitalizar las prácticas en la CSS y Triangular.
- Promoción de iniciativas más cercanas y que contemplen especificidades y el contexto de las mujeres y el respeto y aplicación de sus derechos, propiciando actividades para estimular las capacidades técnicas e institucionales de todos los actores en el ámbito del Desarrollo Económico y Local.
- Compartir experiencias en el marco de la innovación y buenas prácticas sobre el impacto de género en el Desarrollo económico local, incentivando la gestión del conocimiento y apoyando el papel de las universidades o instituciones de educación superior (Academia) para el fortalecimiento de la CSS y Triangular con equidad de género.

3.2. La evaluación con perspectiva de género.

La evaluación de las políticas públicas locales constituye una herramienta fundamental para la mejora, el aprendizaje y la rendición de cuentas a la ciudadanía. La incorporación de un enfoque de género en dicho proceso de retroalimentación y análisis ha sido reconocida como un elemento central para extraer lecciones aprendidas sobre cómo hacer que las políticas y programas contribuyan en mayor medida a una sociedad más equitativa desde el punto de vista de género. En esta dirección, en los últimos cinco años, ha visto a la luz diferentes publicaciones sobre cómo integrar este enfoque en la fase evaluativa. De referencia internacional son el manual de *United Nations Evaluation Group* (UNEG, 2011) y el de ONU Mujeres (2011) si bien son diversas las publicaciones a este respecto⁹. Asimismo, son numerosas las redes profesionales de evaluación que se encuentran trabajando en esta materia tal y como es el caso de la *European Evaluation Society* (EES), la *American Evaluation Association* (AEA) y, en el escenario latinoamericano, la *Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe* (RELAC).

En concreto, la inclusión de una perspectiva de género evaluación, frente a los modelos de evaluación predominantes caracterizados por su “ceguera al género”¹⁰, constituye un instrumento clave para:

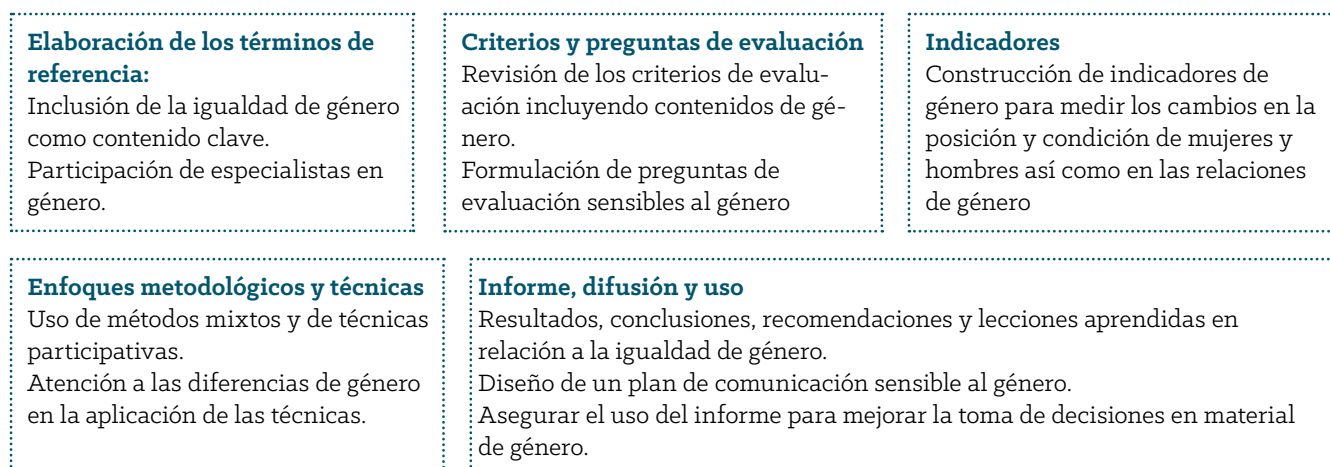
- medir y valorar las transformaciones en las relaciones de género (el impacto de género);
- perfeccionar el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de cara a promover, más y mejor, la igualdad entre hombres y mujeres;
- asegurar que la perspectiva de género no se evapore en el proceso de implementación política; impulsar la rendición de cuentas en términos de igualdad de género (Espinosa, 2011).

La incorporación de esta perspectiva en evaluación implica medir la distinta situación de partida y diferentes necesidades de hombres y mujeres; analizar cómo las políticas contribuyen a disminuir las desigualdades entre los sexos en función de las necesidades detectadas; e identificar hasta qué punto las mujeres participan en el diseño, implementación y evaluación de las políticas. Para ello, tal y como se recoge en el siguiente gráfico, resulta clave atender a las cuestiones de género en las diferentes fases de la evaluación.

9 En el libro Ligerio et al. (2014) Aproximaciones hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos para el desarrollo puede encontrarse mayor información a este respecto.

10 La expresión “ceguera de género”, que proviene de la expresión utilizada en la literatura anglófona “gender-blindness”, hace referencia a la falta de atención y análisis de las causas estructurales de la desigualdad existente entre mujeres y hombres.

Gráfico. Pasos clave para la inclusión de los contenidos de género en evaluación



Fuente: Elaboración propia a partir de Espinosa (2013a).

Ahora bien, a pesar del reciente énfasis en incorporar la perspectiva de género en evaluación, la inclusión efectiva de esta perspectiva en todos los ejercicios evaluativos hace frente a un conjunto diverso de retos vinculados con aspectos tan diversos como la escasa voluntad política y limitada capacidad institucional en materia de género y evaluación; la utilización de mujeres y género como sinónimos; y las asunciones sobre la dificultad de medir los avances en materia de género, entre otros.

Por una parte, se observa una reducida voluntad política para incorporar las cuestiones de género en evaluación. La decisión política sobre qué evaluar tiende a marginar los contenidos de género. Así, son escasos los sistemas de evaluación que incluyen la perspectiva de género como un enfoque transversal de análisis y las cuestiones de género se evalúan mayoritariamente en aquellas intervenciones específicas de igualdad de género Hunt y Brouwers, 2003 y Staud, 200, en Espinosa, 2013b). Además, en raras ocasiones, se integra la perspectiva de género en la evaluación general de políticas y programas. Por el contrario, es frecuente que, si no se menciona la igualdad de género en los objetivos originales en la planificación, la perspectiva de género sea tratada de modo superficial o bien quede ignorada en el resto de las fases de la intervención. Las cuestiones de género, por tanto, son consideradas con frecuencia como accesorias en la evaluación (Espinosa, 2013b).

Esta escasa voluntad política de incorporar la perspectiva de género en evaluación se traduce, por otra parte, en una reducida capacidad institucional en esta materia que se manifiesta en la inexistencia de una asignación clara de responsabilidades así como de recursos humanos y materiales específicos para ello (Fernández-Layos, 2003, en Espinosa, 2013a).

Paralelamente, las dificultades para integrar el enfoque de género en evaluación se vinculan también con la utilización de “género” y “mujeres” como sinónimos. En la práctica evaluativa, el foco se pone en la participación femenina en la intervención y en las mejoras en la condición de las mujeres. Sin embargo, se presta escasa o nula atención a cómo la acción de desarrollo impacta sobre mujeres y sobre hombres y cómo, desde una visión más estratégica, modifica las desiguales relaciones de género.

Por otro lado, existe una tendencia a concebir la evaluación de las cuestiones de género como una tarea compleja y difícil, una “tarea de expertas”. Una cuestión que se ve reforzada por el hecho de que muchas dimensiones de género precisan de mediciones cualitativas para su medición y éstas se consideran poco “exactas” o “científicas” y delimitadas por visiones subjetivas. Por estos motivos, la incorporación de la perspectiva de género en evaluación queda en muchas ocasiones relegada a un segundo plano.

Además, en aquellas intervenciones donde no se ha integrado la perspectiva de género en las etapas anteriores, la evaluación sensible al género hace frente a la inexistencia de líneas de base y otros datos desagregados por sexo así como al reducido número de indicadores sensibles al género que se establecen en la fase de planificación. Todo esto dificulta de hecho la valoración de los efectos y provoca resistencias a valorar los cambios en clave de

género (Espinosa, 2013a y 2013b).

En general, todos estos retos a la incorporación sistemática de la perspectiva de género en evaluación hacen que se pierda parte de su potencial transformador en tanto que herramienta de aprendizaje y mejora continua. Entre las medidas necesarias para una evaluación que tenga resultados sobre la igualdad de género y mejore, por ende, las políticas públicas se subrayan la existencia de una guía adecuada de “evaluación con perspectiva de género”; la definición de criterios de evaluación sensibles al género; la elaboración de preguntas e indicadores de evaluación sensibles al género; la consulta participativa con la diversidad de mujeres y hombres implicados en la intervención; y, sobre todo, tiempo y recursos adecuados que permitan a la evaluación aumentar su análisis y profundidad.

Del mismo modo, se recomienda tomar medidas para evitar la falta de conciencia sobre los compromisos operacionales en materia de género formando al personal de las agencias e incorporar mejor la perspectiva de género en la planificación y en la gestión del ciclo de las intervenciones. Sobre todo, resulta fundamental informar a los donantes y receptores de la importante relación existente entre igualdad de género y otros objetivos de desarrollo como la reducción de la pobreza, la sostenibilidad medioambiental, el gobierno democrático y la consecución de los derechos humanos (Hunt y Brouwers, 2003 y Woodford-Berger, 1999, en Espinosa, 2013a).

3.3. La perspectiva de género en áreas específicas del DEL.

Si bien los estudios de género suelen destacar que el ámbito municipal y la política local facilitan la participación pública de las mujeres, también se han lanzado críticas sobre el concepto de comunidad, la ideología doméstica, la feminización de la pobreza y el traspaso de las responsabilidades gubernamentales a las mujeres y la autoayuda comunitaria (Massolo, 2003). A continuación, se exploran algunas ideas para promover la igualdad de género desde áreas específicas del desarrollo económico local.

3.3.1. Inclusión económica y economía social.

La incorporación del enfoque de género en el desarrollo económico local debe tener como uno de sus objetivos centrales lograr un desarrollo económico inclusivo para las mujeres que luche por la adquisición de derechos económicos en condiciones de igualdad y que destaque su papel como participantes activas y beneficiarias del proceso de desarrollo de la comunidad. Para ello, es fundamental tener en cuenta como objetivos prioritarios de la estrategia DEL el aumento de la participación de las mujeres en la formulación de los objetivos de desarrollo y en la movilización de los recursos endógenos.

En esta dirección deberá prestar especial atención a: la disminución de las tasas de vulnerabilidad y pobreza de las mujeres, la transformación de las relaciones de género que promuevan la inclusión y participación económica de las mujeres en condiciones de igualdad, la promoción de la igualdad de género en el fomento del trabajo decente, la mejora del acceso a recursos financieros, la creación de empresas, cooperativas y asociaciones empresariales de mujeres, las necesidades de las mujeres en relación con los servicios de desarrollo empresarial, la mejora del desigual reparto en los trabajos de cuidados, su acceso a prestaciones sociales, etc.

Los programas de transferencias condicionadas vinculados con la inclusión económica y social -y que tanta importancia han tomado en los últimos años en algunas regiones como la latinoamericana- tienen que transitar hacia la universalidad y no desincentivar la incorporación de las mujeres en el mercado laboral, ni asignar las responsabilidades de cuidado exclusivamente a las mujeres. Por el contrario, su diseño debería contribuir a la redistribución de las responsabilidades de cuidado (Esquivel, 2012).

3.3.2. El rol del Estado en el desarrollo económico local

Si bien el desarrollo económico local se fundamenta en la movilización de recursos endógenos por parte de una comunidad, la articulación de leyes y políticas nacionales que establezcan un marco normativo de igualdad y

creen un entorno favorable para la incorporación de la perspectiva de género son fundamentales para el éxito de las estrategias de desarrollo económico local que promuevan la igualdad de género.

Si las intervenciones específicas en el plano local no se ven respaldadas por leyes de igualdad y por una concepción del Estado de Bienestar y de las políticas sociales que promuevan la igualdad de género será difícil lograr resultados tangibles y, sobre todo, sostenibles desde el ámbito local.

3.3.3. Estrategias de valorización del potencial endógeno.

A pesar de los obstáculos que impiden a las mujeres controlar los recursos y participar de forma plena en el desarrollo económico de su comunidad, cada vez más empresas dirigidas por mujeres han pasado de la producción en el hogar y las pequeñas actividades comerciales de subsistencia a la actividad empresarial más competitiva de producción de bienes y servicios.

Para que sus empresas crezcan y la oferta de bienes y servicios se diversifique, las mujeres necesitan apoyo estratégico y acceso no solo a la financiación, sino también a servicios profesionales de desarrollo empresarial. La participación en asociaciones y organizaciones empresariales representativas puede dar a las empresarias y cooperativistas el apoyo necesario para acceder a los servicios de desarrollo empresarial, a oportunidades de financiación, a vías más amplias de distribución, al desarrollo de los recursos humanos y a las estructuras de toma de decisiones, y ayudarlas así a mejorar su posicionamiento en la movilización del potencial endógeno de la comunidad.

3.3.4. Innovación social.

La promoción de iniciativas y proyectos de innovación social puede desempeñar un papel relevante y novedoso en la unión de diferentes grupos de mujeres con objeto de mejorar su empoderamiento y su participación en la toma de decisiones locales y en la estrategia de desarrollo.

4. Conclusiones.

El ámbito municipal y el desarrollo económico local constituyen un marco incomparable para el empoderamiento de las mujeres y el avance hacia la equidad de género, pues facilitan la participación de las mujeres debido a la proximidad espacial y la mayor flexibilidad de tiempo. Pero también los análisis de género critican la paradoja que la proximidad del gobierno local no garantiza el mayor acceso de las mujeres a la participación política ni la relevancia de las desigualdades de género y que las estrategias de desarrollo comunitario suelen estar impregnadas de una ideología de género tradicional, la ocultación de la feminización de la pobreza, la violencia de género y el traspaso de responsabilidades gubernamentales a las mujeres y la autoayuda comunitaria (Arboleda et al. 1993, Massolo, 2003, 2007).

Como señala Massolo (2003), el espacio local puede ofrecer a las mujeres grandes oportunidades de empoderamiento solo si se dan una serie de condiciones. Las mujeres deben ser protagonistas de los procesos de cambios políticos, institucionales, sociales y culturales que, de una u otra manera, generan la apertura de espacios y medios de participación de la sociedad local. Los roles tradicionales de género, que las pueden proyectar inicialmente al espacio público y que les facilitan el desempeño del liderazgo en el marco comunitario deben dar paso a la toma de conciencia y la nueva identidad de las mujeres como ciudadanas y mujeres, fortaleciendo la determinación de aprovechar y pelear las oportunidades para su empoderamiento. Y las instituciones públicas y privadas deben contribuir a crear un ambiente de consenso sobre la relevancia de la igualdad de género y la aceptación de políticas y programas específicos destinados a las mujeres.

Bibliografía.

- ARBOLEDA, M. (ed.) (1993) *El espacio posible. Mujeres en el poder local*. Santiago de Chile. ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres No. 19/ IULA/CELCADEL.
- AYLLÓN Y SURASKY, B (2010) *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*. Madrid. IUDC-UCM y La Catarata Ed.
- BENERÍA (2005) *Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas las personas*. Barcelona. Hacer Editorial.
- CIRUJANO CAMPANO, Paula (2005) *La estrategia demorada. Género y cooperación internacional en España*. Madrid. Editorial La Catarata.
- CORNWALL, Andrea y MOLYNEUX, Maxine (2006) "The Politics of Rights – Dilemmas for Feminist Praxis: An Introduction" en *Third World Quarterly*, vol. 27, nº. 7, pp. 1175-1101.
- DOMÍNGUEZ-SERRANO, Mónica y ESPINOSA FAJARDO, Julia (2015) *La igualdad de género en la agenda internacional de desarrollo. Avances y desafíos para la integración un enfoque transformador de género*. Informe GEP&DO. Sevilla. Disponible en: <http://genderobservatory.com/que-hacemos-2/investigacion-e-informes/>
- ESQUIVEL, Valeria (Ed.), *La Economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, ONU MUJERES, Santo Domingo, 2012.
- ESPINOSA FAJARDO, Julia y GALLARDO GARCÍA, Begoña (2013) *Coherencia de políticas para el desarrollo y género*. Madrid. Plataforma 2015 y más. En imprenta.
- ESPINOSA FAJARDO, Julia (2013a) "La evaluación sensible al género: Una herramienta para mejorar la calidad de la ayuda" en Begoña Leyra Fatou y Ana M. Pérez Camporeale (Coords.) Cuadernos de género, nº 2. ICEI. 2013. Pp. 113-124.
- ESPINOSA, Julia (2013b) "Towards a gender-sensitive evaluation? Practices and challenges in international development evaluation" en *Evaluation*. Abril, vol. 19 no. 2. Pp. 171-182.
- ESPINOSA FAJARDO, Julia (2011) *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española*. Tesis doctoral. Madrid. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/13206/>
- GÁLVEZ MUÑOZ, Lina, "Una lectura feminista del austericidio". *Revista de Economía Crítica*, nº 15, pp. 80-110 (2013).
- GÁLVEZ MUÑOZ, Lina, RODRÍGUEZ MODROÑO, Paula, "El impacto de la Gran Recesión en el trabajo y el tiempo de las mujeres: riesgos y oportunidades". *Periferias 14*, Género y desarrollo en un contexto de crisis global: amenazas y oportunidades. Granada: Universidad de Granada (2013).
- GÁLVEZ MUÑOZ, Lina; TORRES LÓPEZ, Juan. *Desiguales: Mujeres y Hombres en la crisis financiera*, Barcelona, Icaria (2010).
- GARCÍA PRINCE, Evangelina (2008) *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?* Marco conceptual. El Salvador. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- GOETZ, Anne Marie (1998) "Mainstreaming Gender Equity to National Development Planning" en C. Miller y S. Razavi (Eds.) *Missionaries and Mandarins. Feminists Engagement with Development Institutions*. Londres. Intermediate Technology Publications and United Nations Research Institute for Social Development. Pp. 42-86.

KABEER, Naila (1998) *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México D.F. Paidós.

KARDAM, Nüket y ACUNER, Selma (2003) "National Women's Machinery: Structures and Spaces" en S. Rai (Ed.), *Mainstreaming gender, Democratizing The State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester. United Nations y Manchester University Press. Pp. 96-113.

LAGUNAS, R (2009) *Gestión del Conocimiento, calidad de la ayuda y equidad de género. Una propuesta de trabajo para la cooperación española*. Fundación Carolina, CeALCI, Documento de Trabajo nº35, Madrid.

LIGERO LASA, J.A., ESPINOSA FAJARDO, J., MORMENEO, C. y BUSTELO, M. (2014) *Aproximaciones hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos para el desarrollo*. Madrid: MAEC. Disponible en: https://www.academia.edu/8150433/Diferentes_aproximaciones_para_hacer_una_evaluaci%C3%B3n_sensible_al_g%C3%A9nero_y_al_enfoque_basado_en_derechos_humanos_para_el_desarrollo_2014_

MARTÍNEZ-GÓMEZ, R (2012) *La Cooperación Sur-Sur en América Latina y los desafíos de la Agenda de Igualdad*. Diálogos Consonantes 2008-2012. Centro de Comunicación Virginia Woolf, COTIDIANO MUJER, Montevideo.

MASSOLO, A. (2003) *El espacio local: oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres. Una visión latinoamericana*. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, 10.

MASSOLO, A. (2007) *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer.

MOSER, Caroline O.N. (1995) *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima. Red Entre Mujeres y Flora Tristán Ediciones.

ONU (2014) *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*. Synthesis Report of the Secretary-General On the Post-2015 Agenda. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf

ONU (1995) *Resolución de la 4ª Conferencia Mundial de la Mujer por la que se aprueba La Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing*.

ONU MUJERES (2011) *Manual de ONU Mujeres sobre la evaluación con enfoque de igualdad de género y DD.HH.* Disponible en: http://unifem.org/evaluation_manual/

ORTIZ, Isabel y CUMMINS, Matthew, "Austerity measures in developing countries : public expenditure trends and risks to children and women", *Feminist Economics*, vol.19, num.3, July 2013, 55-81.

PNUD, Centro Regional de América Latina y Caribe (2009) *Nota Preliminar. Gestión del Conocimiento. Área de Género*. América Latina GENERA, Panamá. http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/notas_conceptuales/gestion_conocimiento.pdf

RAO, Aruna y KELLEHER, David (2005) "Is there life after gender mainstreaming?" en *Gender and Development*, vol 13, nº 2, pp. 57-69.

UNEG (2011) *Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación – hacia una guía del UNEG*. <http://mijmevaluacion.wordpress.com/2011/09/21/manual-unesg-de-integracion-de-los-derechos-humanos-e-igualdad-de-genero-en-la-evaluacion/>

7. Experiencias de buenas prácticas en desarrollo económico local.



*Mohamed Sefiani.
Alcalde de Chefchaouen,
Marruecos.*

7.1. La experiencia de Chefchaouen.

El grupo de trabajo de CGLU sobre Ciudades Intermedias fue creado a raíz de una serie de reuniones celebradas entre 2013 y 2014 – el evento de aprendizaje en Kwadukuza, Sudáfrica, el Foro Internacional de Lleida (junio de 2013), el IV Congreso de CGLU en Rabat (octubre de 2013), el Foro Urbano Mundial de 2014 y el III Foro Internacional de las Medinas (abril de 2014, Tánger) – en continuidad con la respuesta de la Comisión de Planificación Urbana Estratégica hacia la creciente necesidad de crear espacios de discusión y aprendizaje, y mejorando así el posicionamiento de las ciudades intermedias en la agenda global.

La ciudad de Chefchaouen asumió el liderazgo del grupo desde su lanzamiento, tratando de animar a más ciudades intermedias de todas las regiones a compartir políticas, estrategias y desafíos. Para nuestro ayuntamiento, asumir el liderazgo de la red es una oportunidad de reflexión sobre temas compartidos con otras ciudades de características similares, con el fin de mejorar nuestras estrategias y encontrar soluciones que se adapten a nuestras necesidades, potenciales y obstáculos.

Nuestra ciudad, capital de la provincia de Chefchaouen, tiene una población de aproximadamente 50.000 habitantes, un alto porcentaje de dicha población es de origen rural y con un estatus socioeconómico considerado como bajo. Nuestra ciudad afronta el gran reto de generar oportunidades de empleo, en particular para jóvenes y mujeres.

La mejora del bienestar de nuestros ciudadanos reside en la consolidación de una política de desarrollo económico local sostenible, que promueva las oportunidades de empleo y poco a poco ayude a regularizar la economía informal fuertemente arraigada en nuestra región. También es importante fomentar la creación de pequeñas y medianas empresas que aporten un valor añadido para el uso responsable de los recursos.

Somos conscientes que el potencial de nuestra ciudad está directamente relacionado con el valor de nuestro patrimonio cultural y natural, que se concentra en la medina (casco antiguo) y en los paisajes rurales tradicionales. En 2010, como reconocimiento a este valor, la UNESCO reconoció Chefchaouen como comunidad emblemática en cuanto a la dieta mediterránea. Al mismo tiempo, se creó la reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo, incluyendo los parques nacionales naturales de Talassemtant y Bouchachem.

En este contexto, nuestra ciudad tuvo el gran honor de actuar como anfitriona de un evento de aprendizaje de CGLU. El apoyo de CGLU, CGLU África, OIT y FAMSÍ hizo posible un intercambio rico y fructífero entre alcaldes y líderes municipales de 12 países en el Mediterráneo y África Occidental, así como

representantes de las administraciones regionales y nacionales.

Esperamos que los resultados y las ideas recogidas en esta publicación motiven a nuestra red de Ciudades Intermedias para avanzar conjuntamente en la definición de estrategias y políticas que permitan a los gobiernos locales ocupar el lugar que merecen en el desarrollo de sus territorios.

Jason Fox.

*Director Servicios de
Planificación y Desarrollo
Municipio de Truro,
Provincia de Nueva Escocia,
Canadá.*

7.2 Federación de Municipios Canadienses.

Este informe de buenas prácticas forma parte de una serie escrita para compartir enfoques y modelos innovadores del desarrollo económico local aplicados con éxito por asociados del programa Partenarios Municipales por el Desarrollo Económico (PMDE) de la FCM. El PMDE procura mejorar la gobernanza local y el desarrollo de políticas económicas en el mundo, enfatizando la importancia de la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental. El programa funciona mediante alianzas con asociaciones del gobierno local y gobiernos municipales seleccionados de Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Mali, Nicaragua, Tanzania y Vietnam.



Mejorar la gestión de los recursos hídricos para sostener el desarrollo agrícola: implementación del riego por goteo en Cliza, Bolivia.

1. Cuando el agua escasea.

La agricultura es la piedra angular de la economía local en el municipio de Cliza, Bolivia. Esta región de clima semiárido depende en gran medida de las aguas subterráneas para el riego de los cultivos. Los productores locales de Cliza han

estado diciendo que los pozos se están secando y que se necesitan pozos más profundos para mantener un suministro adecuado de agua para riego. Aunque hace tiempo que los funcionarios municipales y concejales de Cliza han dejado en claro que el agua es uno de los problemas principales, no existe un plan para mejorar la gestión de los recursos hídricos y asegurar su suministro a largo plazo para sostener el desarrollo agrícola. No parecía haber una solución al alcance de la comunidad.

Líderes locales y representantes de la comunidad, en colaboración con expertos del Municipio de Truro, Canadá, identificaron la necesidad de realizar un monitoreo adecuado del recurso de las aguas subterráneas y de prestar apoyo a los productores locales para introducir métodos de riego más eficaces. El presente documento comparte la experiencia del proyecto que demuestra la manera en que se puede introducir el riego por goteo para mejorar la irrigación agrícola y contribuir a desarrollar la economía agrícola local.

2. El proyecto de demostración de riego por goteo.

La iniciativa involucró la instalación de un sistema de riego por goteo en el terreno de un productor local de Cliza. Los métodos de irrigación en la región de Cliza son variados, pero el que predomina pareciera ser el riego por inundación, un proceso de trabajo intensivo que implica un sistema de zanjas de tierra y represas para dirigir el agua hacia los campos. Este método de riego de los cultivos no usa eficazmente el recurso hídrico, ya que gran cantidad del agua se evapora o se filtra en el terreno, en las zanjas, o fuera de la zona de las raíces de un cultivo. Además, el riego por inundación necesita que el productor atienda el campo durante largos períodos para monitorear y dirigir el agua, según se requiera.

La instalación de un sistema de riego por goteo se efectuó con la asistencia de un productor local de Truro, que recomendó un sistema sencillo y barato, y entregó voluntariamente su tiempo para participar en una misión a Cliza, con objeto de impartir su conocimiento práctico a los agricultores locales e instalar el sistema de riego por goteo. Los resultados principales logrados por el proyecto son:

- La instalación de un sistema de riego por goteo rentable en el campo de un productor local, como proyecto de demostración.
- Demostraciones a productores locales y partes interesadas de que el riego por goteo es un medio eficaz de irrigación de los cultivos, y que usa mucha menos agua que la práctica del riego por inundación.
- La demostración de otros beneficios del riego por goteo, ya que es un sistema de menor intensidad de trabajo que le deja al productor tiempo libre para trabajar en otras cosechas y expandir su producción.
- El éxito del proyecto de demostración hizo que Tiquipaya, ciudad en las cercanías, pidiera que se instalara allí un sistema similar.

3. Cómo replicar o adaptar esta buena práctica.

1. Creación de un equipo de liderazgo del proyecto.

Para iniciar y pilotear el proyecto, se debe conformar un equipo de liderazgo que incluya a representantes del municipio y a productores e hidrogeólogos locales, que puedan compartir su capacidad experta relevante. El equipo se responsabiliza de efectuar visitas a terreno e identificar las necesidades, ofrecer ideas y apoyo para abordar los problemas que enfrentan los productores. Además, el equipo debe ser proactivo en la búsqueda de asociaciones técnicas y financieras, para así fortalecer y ampliar la colaboración ya existente.

En este caso, el equipo Cliza-Truro trabajó con el Departamento de Agricultura de la Universidad Dalhousie y el coordinador de sostenibilidad de la Unión de Municipalidades de la provincia canadiense de Nueva Escocia, para aumentar las oportunidades de capacitación ofrecidas por el proyecto y otros asociados.

Con el objeto de obtener apoyo para el proyecto, las contrapartes en Cliza organizaron eventos y reuniones con

abundante publicidad, así como eventos sociales con políticos locales y miembros de la comunidad. Esto fue importante para generar impulso y apoyar el proceso de cambio entre los productores locales.

Luego de seleccionar al productor local y el sitio de demostración, el proyecto estuvo listo para iniciar su implementación.

2. Implementación de un proyecto piloto de sistema de riego por goteo.

El primer paso involucró asegurarse de que el entubado del pozo se podía ampliar o reducir para adaptarse a un adaptador de tres pulgadas con extremos de púas, a los que el ducto principal pudiera engancharse. Se debe instalar un filtro de tamaño adecuado para asegurar que no haya sedimento que bloquee a alguno de los emisores de la cinta de goteo. Se lo debe colocar al principio del ducto principal.

Una vez instalado el filtro, se fija un ducto principal de plástico flexible de tres pulgadas (7,6 cm.) y se despliega a lo largo del terreno que se está irrigando. El ducto viene en rollos de 200 pies (aproximadamente 60 metros) y se puede empalmar usando adaptadores de plástico con púas de tres pulgadas. Al final de este ducto principal, se pone un adaptador con un extremo de púas y el otro enroscado, al que se pueda atornillar una tapa para que el agua no se escape. El ducto principal debe tener la tapa desatornillada a fin de limpiarlo con flujo de agua antes de que se le añadan las cintas de goteo.

Después del limpiado, se vuelve a enroscar la tapa y se hace circular agua por el ducto principal, pero solo la cantidad suficiente para llenarlo. Se utiliza una herramienta especial para hacer un agujero en el ducto principal, para poder insertar la válvula a la que se sujetará la cinta de goteo. Se fija la cinta de goteo a la válvula y se despliega a lo largo de la hilera de plantas o árboles que se desea regar. La cinta de goteo debe estar en la base de la planta que se desea regar para asegurar que el agua vaya directamente a las raíces.

Después de proceder de la misma manera en todos las líneas de goteo se abren las válvulas, asegurándose de que el extremo de la línea de goteo, al final de la hilera en que recién se trabajó, no esté obstruido de ninguna manera, ya que se deben limpiar con agua las líneas de goteo, por si hubieran penetrado tierra o desechos durante la instalación. Después de completar el lavado (comienza a fluir agua limpia por el extremo de la cinta de goteo), se cierra el pozo.

Se toma el extremo de la cinta de goteo, por donde fluía el agua y se cortan tres pulgadas de la cinta. Se toma el extremo de la cinta y se dobla dos o tres veces. Después se coloca el pedazo de cinta de tres pulgadas sobre la línea. Esto sellará el extremo final de la línea para acumular presión en la línea de goteo e iniciar el goteo.

Hay que tener siempre disponibles algunos adaptadores en línea, ya que de vez en cuando roedores pequeños harán agujeros en la cinta de goteo. En este caso, basta con cortar el área de la cinta donde esté el agujero y empalmarla de nuevo con el adaptador. Todos los ductos principales que están colocados en los filtros y entubados de pozos se deben sujetar con abrazaderas para evitar fugas de agua.

3. Monitorear, evaluar, aprender y mejorar.

El equipo del proyecto se reúne regularmente con los participantes y evalúa el avance y los resultados. Se identifican los problemas y desafíos y se discuten las soluciones potenciales, así como la manera en que se podrían implementar.

Las experiencias de Truro en Cliza destacaron algunos problemas que deben superarse para asegurar el éxito de proyectos similares en otras partes. El mayor obstáculo que se presentó en Cliza fue conseguir un proveedor local para los componentes del sistema de riego por goteo. Fue complicado expresar claramente las especificaciones detalladas de los diferentes accesorios, incluso cuando se incluyeron fotografías. Si bien el sistema es sencillo, los diferentes componentes deben ser compatibles, y los expertos del proyecto tuvieron que echar mano a su ingenio para poder armar en el terreno un sistema que funcionara. La simplicidad del sistema hizo posible que se hiciera la instalación con herramientas de fácil acceso y usando componentes improvisados en el terreno mismo.

Jim Lorraine, productor local y voluntario de la comunidad de Truro, dijo lo siguiente al recordar su experiencia de tratar de instalar un sistema de riego por goteo, ya que faltaban algunas partes y otras no eran adecuadas:

“...los bolivianos sabían que las cosas no estaban saliendo como se habían previsto, pero vieron que yo me ensuciaba las manos, que saltaba dentro de la zanja a desenrollar una manguera, que conseguía herramientas para hacer un agujero en un tambor de acero para hacer una válvula improvisada, lo que a sus ojos, estoy seguro, me hacía un productor que estaba haciendo las cosas tal como las hacían ellos. El resultado fue que hubo algunos participantes que me ayudaron a hacer un agujero en un barril de acero, con piedras y palos. Al final, las cosas funcionaron como nosotros decíamos que iba a pasar. Ellos pudieron ver el goteo del agua de las líneas de goteo, tocaron el suelo y cavaron en la tierra con palos, para ver hasta qué punto la acción del goteo estaba llegando a la zona de las raíces de sus plantas”.

4. Lecciones aprendidas y consejo para la replicación.

Se temía que los productores locales en Bolivia fueran reacios a adoptar nuevas prácticas de gestión. Para demostrar que no se trataba simplemente de teoría, sino de prácticas que funcionaban bien en el mundo real, era importante asociarse con un productor local. Este enfoque probó tener mucho éxito y pudimos convencer a los productores locales de que no importaba el tamaño de su parcela: todos los productores del mundo, independiente de dónde se encuentren, tienen muchos problemas en común y existen soluciones comunes que se pueden compartir.

La iniciativa de Cliza incluyó también una visita a un municipio vecino para replicar el sistema de riego por goteo y hacer presentaciones sobre los principales elementos del proyecto, específicamente el financiamiento del sistema de riego por goteo y la importancia de la gestión de los recursos hídricos. El municipio de Tiquipaya también tuvo éxito al pilotear este enfoque, lo que es una señal muy prometedora de su potencial de replicación.

Otro aspecto importante de la iniciativa fue la necesidad de un programa de medición y monitoreo de aguas subterráneas, lo que quedó en evidencia durante la visita inicial a Cliza. Los asociados estuvieron de acuerdo en que el riego por goteo no abordaba completamente los desafíos locales. También era importante implantar un marco adecuado que informara la toma de decisiones a largo plazo sobre la gestión de aguas.

El equipo de proyecto de Truro invitó a los hidrogeólogos locales para que ayudaran a estructurar el programa de monitoreo y establecer alianzas para su apoyo. Como resultado, Cliza está poniendo en marcha un programa de monitoreo exhaustivo para proporcionar una visión real del acuífero que abastece a los pozos en la región de Cliza, en cooperación con la Universidad Mayor de San Francisco Xavier (USanFX), la Universidad Mayor de San Simón, el Centro Agua (USanS) y la Universidad canadiense de Calgary, con apoyo financiero del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC - por sus siglas en inglés).

La experiencia de desarrollo económico en la reserva natural de El Arenal.

Nesen Naidoo

Subdirector del Programa Partenarios Municipales por el Desarrollo Económico (PMDE) de la Federación Canadiense de Municipios. Ciudad de Drayton Valley, Provincia de Alberta, Canadá.

1. El municipio y el problema.

La reserva natural de Cerro Arenal es un área protegida ubicada en una de las regiones más montañosas de Nicaragua, a 10 km de la ciudad de Matagalpa. Es el hábitat de aves en peligro de extinción como el quetzal y otros animales nativos. La región es conocida como productora de uno de los mejores cafés en Nicaragua. El programa PMDE de la Federación Canadiense de Municipalidades apoyó al municipio de Matagalpa en el mejoramiento del turismo, a través del desarrollo del parque natural de El Arenal, que está dentro de los límites del municipio. El proyecto generó directa e indirectamente trabajos y fortaleció a microempresas del área.



Antes de que el parque estuviera en condiciones de acoger turistas se tuvieron que abordar varios problemas. El primero era que el parque, en su estado en ese momento, no estaba suficientemente desarrollado para la industria turística. El segundo problema giraba en torno a la protección del medio ambiente, ya que el parque se encuentra dentro de un área protegida donde también había agricultores. La conservación del medio ambiente se identificó como foco del desarrollo turístico desde el inicio del proyecto. Había que cambiar las prácticas agrícolas no favorables para el medio ambiente, como el uso de pesticidas y fertilizantes químicos sintéticos. También era importante minimizar los efectos de la deforestación y fomentar la diversificación, la conservación del agua y la protección del entorno natural frente al aumento del tráfico. Otro reto era el de ganar la lealtad de los agricultores mediante la

introducción de mejores prácticas de cultivos y de comercialización y su incorporación a las actividades turísticas en el parque. Lograr convencerlos de que podrían ser más eficaces actuando colectivamente que en forma individual fue también una preocupación. Además se tenía como desafío impulsar la participación de la comunidad en general en el desarrollo del parque, especialmente del sector privado, en colaboración con el gobierno local.

2. El proyecto y sus resultados.

Si bien cada aspecto del proyecto se identificó y abordó independientemente, no por eso dejó de considerarse en todo momento su impacto y relación con los otros aspectos. Los impactos ambientales se abordaron tanto desde la perspectiva de la comunidad agrícola como desde el aspecto del turismo. La educación y la capacitación de los agricultores se concibió con la idea de integrarlos a las actividades turísticas del parque y mejorar sus oportunidades económicas. El turismo dentro del parque también se enfocó teniendo en cuenta el medio ambiente: turismo ecológico es el foco central del desarrollo el parque. La creación de senderos, así como de otro mejoramiento dentro del parque, se realizaron en un marco de respeto por el medio ambiente. Este enfoque holístico, que integraba la protección y mejoramiento del medio ambiente con la educación, aseguró que las partes interesadas aceptaran el proyecto: Los agricultores adaptaron fácilmente sus prácticas y vieron una oportunidad en el turismo, los proveedores de plantas medicinales vieron la oportunidad de ganar nuevos clientes, los operadores turísticos tuvieron una nueva apertura para la práctica del ecoturismo en su misma puerta, las escuelas y las universidades tuvieron una “sala de clases” en la vida real para sus cursos de conservación, preservación y sostenibilidad.

3. Los pasos de la implementación de esta práctica.

Al principio del proceso, el papel del municipio se debe promover con todas las partes interesadas, como una forma de demostrar su apoyo e interés en la sostenibilidad a largo plazo de la iniciativa.

- Asegurar la influencia política del gobierno local en el proyecto es importante para el éxito en el corto y largo plazo. El interés político y el apoyo del gobierno local beneficiará tanto al proyecto mismo como a las personas sobre las cuales tiene impacto.
- Hay que prepararse para buscar ideas y soluciones fuera de la región. En El Arenal, una visita a otro parque de la región, tuvo como resultado la transferencia de conocimientos útiles sobre prácticas exitosas.
- Reconocer que el turismo es también una oportunidad para los agricultores. No solo tienen la oportunidad de demostrar sus prácticas agrícolas, sino también de ser parte del paquete turístico a través del desarrollo de senderos, campamentos y excursiones en sus granjas. También pueden desarrollar servicios para alojar a turistas y proporcionarles comida.
- Ganar y desarrollar confianza en el proyecto de parte de todos los actores involucrados. La desconfianza inicial de los agricultores en El Arenal desapareció al poco tiempo cuando vieron que se abrían oportunidades y que se habían beneficiado de la capacitación y la educación. En la agricultura, el cambio no sucede en un instante. Hay que ser pacientes. Los agricultores se tienen que convencer mediante la práctica y la prueba de que el cambio es positivo y beneficioso. Una vez probado, se convierten fácilmente en partidarios del proceso o método. Hay que desarrollar estrategias que funcionen bien y tengan éxito. Esto convencerá a los agricultores a aceptar los cambios.
- Para todos los tipos de producción y sensibilización, la educación y la capacitación son vitales y esenciales.
- Fomentar las alianzas y la comunicación entre todos los sectores involucrados en el proyecto contribuye a asegurar que todos participen. Esto se logró mediante reuniones locales que mantuvieron a los participantes informados, interesados y conectados.

4. Consideraciones para la réplica.

Uno de los desafíos clave fue que cada una de las diferentes partes del proceso de implementación tuvo que ser pensada de manera específica. El proyecto tiene un componente turístico, un componente de producción y uno ambiental. Todas las actividades se implementaron al mismo tiempo. El objetivo final no pudo ser alcanzado sin una estrategia que tomara en cuenta todos los componentes y que además desarrollara procesos detallados para cada uno.

Otras lecciones importantes:

- Un aspecto importante y significativo a considerar desde el principio es desarrollar la confianza y la amistad entre todas las partes interesadas.
- Desarrollar alianzas estratégicas y responsabilidades compartidas para reducir los costos.
- Es esencial para el éxito que haya comunicaciones abiertas, transparentes y permanentes con las contrapartes.
- La agilidad para adaptarse a lo largo de todo el proceso también es esencial para el éxito de este tipo de iniciativas.



François Yatta.
*Coordinador Red de
Desarrollo Económico Local
de África (LEDNA).*

7.3 Desarrollo Económico Local en África, LEDNA.

Las numerosas experiencias de desarrollo económico local puestas en marcha en África muestran que los procesos son diversos y variados y sus resultados dependen de los lugares, del rol de los actores, del tejido económico, etc. Sin embargo, más allá de estos elementos de contexto, el alcance de ciertos determinantes comunes es necesario para la consecución de resultados. Estos determinantes son un número de 10 y reagrupan las principales condiciones a cumplimentar para un éxito de experiencias de desarrollo local. (Propongo: Estos determinantes son diez y constituyen las condiciones principales para una experiencia exitosa de desarrollo local).

Un proceso estratégicamente planificado. La planificación estratégica es uno de los ingredientes de los proyectos y programas del DEL. Se articula alrededor de la definición de una visión y de diferentes ejes de programación que permitan materializarse. Además, desde los programas a los proyectos, se tratará para los actores locales movilizados de definir acciones concretas de puesta en marcha. (Propongo: “(..) la visión y de diferentes..” / se tratará de definir acciones concretas de puesta en marcha para los actores locales movilizados)

En Senegal, el 80% de los procesos de desarrollo económico local adoptan un proceso (para no repetir, ¿podemos decir una planificación?) estratégico; algo más del 86% en Etiopía. En Uganda, África del Sur, en Tanzania o Nigeria, el conjunto de procesos de DEL se ha planificado estratégicamente. Pero la planificación estratégica tiene inconvenientes que se pueden clasificar (que pueden ser) de dos tipos. En primer lugar, a menudo es muy difícil para los actores locales proyectarse a largo plazo cuando las circunstancias obligan a implementar una estrategia de supervivencia del día a día. La segunda dificultad es no perder de vista las

cuestiones estructurales que determinan el futuro de la economía local, con objeto de no desviarse por cuestiones coyunturales y ocasionales que escapan del campo de creación de futuros deseables.

Basado en un enfoque territorial

La base territorial es una de las condiciones sine qua non del DEL. El proceso debe pasar por una zona geográfica bien definida que se compromete en una unidad de acción económica para poner en marcha acciones para un futuro en común. El territorio está investido hoy de una legitimidad institucional, siendo la colectividad local la que juega (¿Podemos decir posee?) la personalidad jurídica y de autonomía judicial en el marco de la descentralización. La escala de estos territorios es a menudo diferente según la repartición decretada por los diferentes países africanos, siendo a menudo la articulación de estas escalas la que representa el problema.

En Sudáfrica, Uganda, Senegal y Tanzania, la base territorial es adoptada por todos los enfoques del DEL; lo contrario que ocurre en Etiopía donde el 8% de los proyectos y programas de DEL no tiene un enfoque territorial circunscrito. Pero la cuestión del territorio choca contra numerosos inconvenientes. El primero está ligado a la funcionalidad del espacio. El desarrollo económico local se ríe (Sergio, esto me suena raro... y no entiendo el significado, la verdad) de las fronteras institucionales y se ubica en la escala de los espacios económicamente funcionales; un proceso de DEL no puede focalizarse sobre un territorio de una colectividad local. Es el porqué, esta dimensión funcional es crucial y obliga a tomar en cuenta los espacios urbanos y rurales. (No lo entiendo, Sergio... ¿Es el por qué? ¿Es por lo que...? No sé...) El segundo inconveniente está ligado a la problemática de la escala pertinente para poner en marcha procesos de DEL. Esta cuestión se presenta, sobre todo, en los países donde existen numerosas escalas de colectividades locales (colectividades de base, distritos, regiones, provincias, etc.) y donde la articulación entre las diferentes escalas no existe, como en Sudáfrica, con el "Plan de Desarrollo Integrado" -Integrated Development Planning-. (Entiendo que en Sudáfrica sí existe, ¿verdad?)

Piloto local, concebido y puesto en marcha. (Ay, qué es esto de piloto local... igual es una terminología específica. Si es así, perdona). La descentralización promete la libre administración de las colectividades locales y la autonomía de decisión. Esto implica un margen total de maniobra de las poblaciones locales en cuanto a la definición y a la puesta en marcha de estrategias de desarrollo. En 6 países, todos los proyectos y programas de DEL no son pilotados localmente; los porcentajes más elevados se dan en Etiopía y en Senegal, donde giran en torno al 75 y al 80% respectivamente. El pilotaje local de los procesos de desarrollo económico local no es siempre efectivo en los países. El fallo proviene de un déficit de capacidad al nivel local, especialmente en lo que concierne al conocimiento para la puesta en marcha de procesos locales y al manejo y maestría de la gestión de dichas etapas. Los responsables locales deben estar formados en la puesta en marcha de procesos participativos con el conjunto de la población, voluntad que puede chocar con la capacidad de los electos locales, pero también con su legitimidad. La administración local que debería también asegurar el conocimiento para la puesta en marcha del proceso no está siempre conformada adecuadamente. En los países concernidos, estos inconvenientes se plantean en los límites de la plena apropiación, el pilotaje y la puesta en marcha de procesos por las colectividades locales.

Partenariado tanto para la preparación como para la puesta en marcha. La gestión local es asociativa; implica una preparación y una puesta en marcha de las estrategias de desarrollo y puesta a disposición de servicios sociales de base en partenariado con todas las instituciones, grupos sociales, actores económicos, actores socios profesionales, etc. Tres ventajas se esperan de este partenariado. En primer lugar, una mejor pertinencia de las estrategias adoptadas gracias a la implicación de los beneficiarios en su elaboración; en segundo lugar, una mejor sostenibilidad de las opciones retenidas por una interiorización de las condiciones locales para el éxito (aquí pasa algo... no se entiende, ¿no? Quizás no me encaja la palabra "retenidas") y por último mejores opciones de éxito en la puesta en marcha, ya que los beneficiarios son más proclives a financiar la puesta en marcha de las estrategias que han contribuido a definir.

Los países centran (¿podemos sustituirlo por otro verbo? No sé si se entiende el significado, la verdad) más del 90% de sus proyectos y programas de DEL poniendo en marcha una perspectiva de partenariado, aunque existen numerosas dificultades que se presentan en la preparación de partenariados o asociaciones a nivel local. En un primer momento, ciertos responsables locales perciben la democracia participativa como un peligro a su margen de

maniobra y una disminución de su poder discrecional. En definitiva y en la práctica, asistimos en los territorios a una total desconexión entre los actores económicos locales y los responsables locales, por no hablar de la desconfianza. El refuerzo de la confianza entre los grupos de actores implicados en la preparación y en la puesta en marcha de estrategias DEL forma parte de las condiciones para su éxito.

Intervenciones públicas tanto horizontales como verticales. Los procesos de desarrollo económico local refuerzan la articulación de las acciones de diferentes esferas de poder: el Estado, que a nivel central pone en marcha acciones que tienen un impacto determinante sobre el desarrollo de los territorios; las otras colectividades locales de escala superior que financian los equipamientos de tramo regional o supra local; y las colectividades locales de mismo nivel que pueden hacer parte del mismo espacio económico funcional. (aquí he metido dos puntos y después la enumeración. ¿Estaría bien así?)

En Tanzania solo el 50% de los proyectos los programas (¿programas o proyectos?) de DEL se benefician de una articulación entre las esferas públicas; la cifra alcanza el 90% en Etiopía y Senegal. En la práctica, los inconvenientes para la puesta en marcha de intervenciones coordinadas en el ámbito de lo público son importantes. La planificación territorial multi escala no está suficientemente extendida, a excepción de Sudáfrica con el Integrated Development Planning y en Nigeria con la articulación del Nigerian Economic Empowerment and Development Strategy (NEEDS), le State Economic Empowerment and Development Strategy, SEEDS ; le Local Economic Empowerment and Development Strategy, LEEDS ; et le Community Economic Empowerment and Development Strategies, CEEDS. Sin embargo, en la planificación horizontal, la mayoría de países han adoptado la intercomunalidad como principio de integración de las colectividades locales.

El medio local favorece los negocios para todos los actores. (Es correcto?) El desarrollo económico local se basa en la facilitación de la actividad económica local a fin de crear más empleos y de generar más ingresos. El rol de las colectividades territoriales en el proceso de desarrollo económico local es el de facilitar la actividad económica; corresponde al sector privado crear los empleos y distribuir más ingresos. Es por qué la creación (Es por lo que... es porque... ¿qué sería? Así la frase no tiene mucho sentido) de condiciones para un mejor desarrollo de la actividad económica es crucial para el éxito del DEL.

Mientras que en Sudáfrica, Uganda y en Nigeria, el entorno de negocios es generalmente tomado en cuenta, en Senegal, Tanzania y en Etiopía, este componente se tiene en cuenta respectivamente en un 80%, 75% y 45% de los proyectos. (Sergio, ¿puedes revisar esta frase? Suena tan rara...) La creación de un mejor entorno de negocios a nivel local choca a menudo con el marco institucional a nivel nacional. En muchos países, otras legislaciones no han revisado la unicidad de leyes de la descentralización. Es por eso que ciertos instrumentos nacionales como el código de inversiones no toma en cuenta a los territorios; por un lado (¿podría ser por otro lado? Si es por un lado, falta la otra parte... la que daría la alternativa...) pocas colectividades disponen de servicios dedicados a la facilitación de actividades del sector privado, siendo pocas las medidas que se han tomado en cuenta para la reducción de la burocracia.

Intervenciones integradas y multisectoriales. En las perspectivas tradicionales de desarrollo, la reflexión se estructura alrededor de sectores particulares; el desarrollo económico local introduce una perspectiva holística de los sectores. De hecho el territorio es el cruce de los sectores; es donde las perspectivas sectoriales (educación, sanidad, transportes, agua, etc.) se ponen en marcha, se nutren las unas de las otras integrando una dimensión espacial que es la que caracteriza a los territorios. El curso del desarrollo económico local atraviesa todos los caminos y refuerza las sinergias entre todos estos actores en la unicidad del territorio.

La aplastante mayoría de proyectos y programas de DEL en los seis países prevé un componente de integración de los diferentes sectores. Pero sobre el terreno, esta dimensión holística choca con obstáculos, en particular en países donde la perspectiva sectorial de la descentralización se ha puesto en marcha, como Uganda, dónde la descentralización de las políticas sectoriales es objeto de transferencias financieras sectoriales; cerca del 90% de los montos transferidos están ligados a pagos sectoriales. A menudo es la preponderancia, como en Senegal, de los servicios desconcentrados del Estado quien impide todo la perspectiva integrada de los sectores. (Dios mío... no me entero. Esto no me atrevo a cambiarlo...)

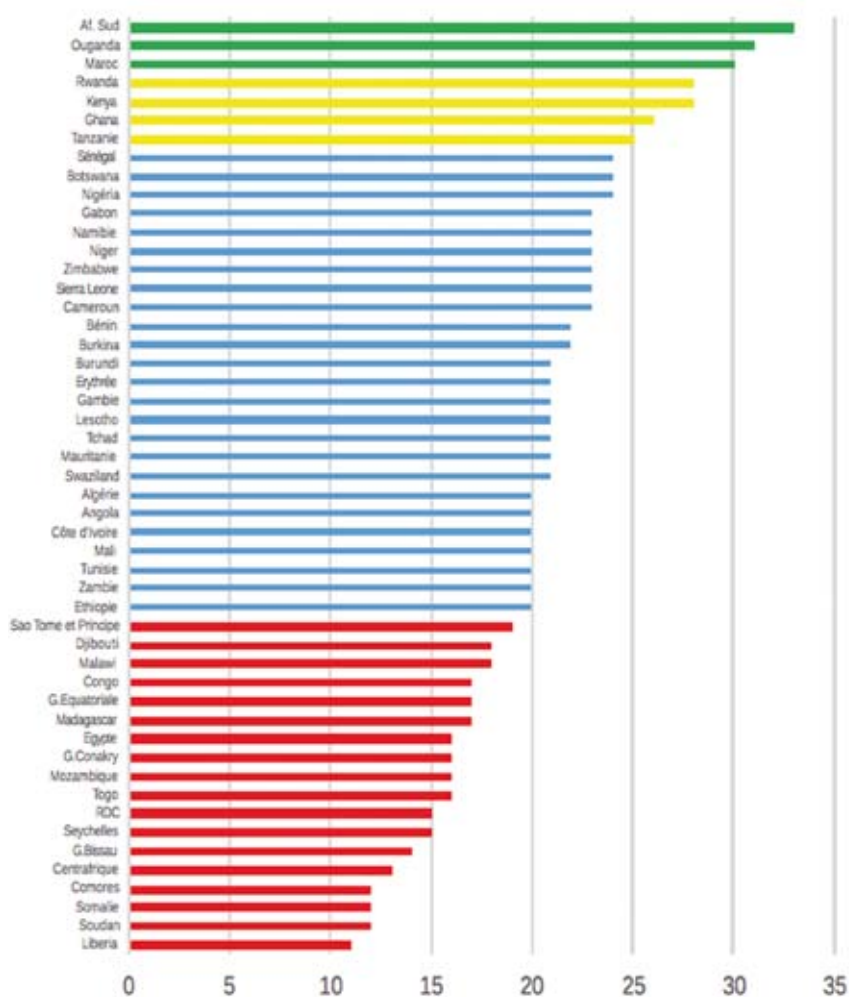
Intervenir en los aspectos institucionales y de infraestructuras. Las perspectivas tradicionales de desarrollo se han interesado en el pasado por la carencia de infraestructuras en los diferentes sectores, mientras que para los sectores institucionales, estas carencias han sido raramente ubicadas en la vanguardia de las preocupaciones de las estrategias puestas en marcha. (¿podría ser así? Haz una prueba, porfi. Léelo sin las palabras en verde, que es como estaba, y ahora, con las palabras en verde... a ver si es así). Desde luego, los procesos de DEL toman en cuenta las cuestiones de infraestructura poniendo también el acento sobre aspectos institucionales tales como que la institución municipal y su nivel de desarrollo institucional, las capacidades de los cuadros locales encargados de la puesta en marcha del desarrollo (A ver... creo que sobra algo y falta un verbo o una y copulativa... no sé). El proceso de desarrollo económico local pone también el acento en la inclusión social que asegure la participación de todas las franjas, incluidas las marginalizadas, de la población. (pondría sectores de población, más que franjas... si me dejas..)

Esta característica es sin duda la que menos está presente en los proyectos y programas de DEL, alcanzando tan solo el 67% en Etiopía. Aunque es la capacidad organizativa y la capacidad humana de las colectividades la que permite el incremento de la competencia (empowerment) de las colectividades locales de ocuparse por defecto de los proyectos y programas. (o falta un verbo, o en vez de poner Aunque ponemos Sin embargo, o en vez de separarlo de la frase anterior por punto, ponemos una coma...) En Senegal, por ejemplo, no existe una referencia nacional de las colectividades locales así como tampoco una estrategia nacional de formación y de promoción de los recursos humanos de las colectividades locales. En Tanzania, una estrategia nacional se ha puesto en marcha en el marco del «Local Government Reform Program, LGRP», y definiendo un referente en el marco del «Local Government Staff Regulations, 2000», y del «Public Service Staff Regulations, 2003».

Prioridad para el desarrollo y para la preservación de actividades económicas locales. La carrera para la implementación de actividades industriales se revela como una experiencia desastrosa para las colectividades locales. En efecto innumerables ofertas regalo realmente importantes –fiscales y de otra naturaleza – que estamos en el derecho de preguntarnos a quién beneficia esta estrategia (falta un verbo...); probablemente más a las empresas de paso que a los propios territorios. La nueva generación de gestiones de DEL mete (voy a cambiarlo por “pone el acento”) el acento sobre el desarrollo de actividades locales más que en la atracción de nuevas actividades. Esta estrategia tiene por objeto asegurar mejores resultados en materia de empleo y de generación de ingresos. En Tanzania, los proyectos de DEL han girado mayoritariamente en torno a la atracción de nuevas actividades; solo un cuarto de los proyectos y programas ponen el acento sobre el desarrollo de actividades existentes. Sin embargo, en Etiopía y en Senegal los proyectos ponen el acento en su mayoría sobre la preservación y el desarrollo de actividades existentes. De hecho todo depende de la localización del territorio al que se hace referencia; los territorios aislados y poco conectados en el resto del país y en el mundo eligen generalmente concentrarse sobre actividades existentes; los territorios no aislados y que tienen una mejor accesibilidad nacional e internacional ponen el acento en la atracción de actividades conectadas al mercado mundial. A menudo, las estrategias de DEL encuentran inconvenientes a causa del código de inversiones en el país; esta última insiste sobre la generación de nuevas actividades económicas que mantengan y desarrollen las actividades y existentes. (Entiendo que después del punto y coma sería: “este último insiste sobre la generación de nuevas actividades económicas que mantengan y desarrollen las ya existentes”. ¿Podría ser?).

Actores públicos, privados, comunitarios y no gubernamentales juntos. En tanto la estrategia de desarrollo local suponga la implicación de los actores locales, en tanto la puesta en marcha de estas estrategias exija el total compromiso para la materialización de proyectos y programas convenidos. Es una de las condiciones para el éxito del DEL. (Falta un verbo... no se entiende cuál es la condición). La implicación de los actores desde el principio del proceso se hace en previsión de la puesta en marcha que es la única unidad de medida de éxito de los procesos comprometidos (No lo entiendo, Sergio... debe faltar algo... una coma, algo): ¿los proyectos convenidos han tomado en cuenta las diferentes partes del proceso? ¿Cuál es el nivel de puesta en marcha de los diferentes proyectos y programas convenidos? En Senegal, solo el 30% de los proyectos y programas integran una dimensión de apropiación de todos los actores en la puesta en marcha del DEL; este porcentaje es del 75% en Etiopía y del 86% en Tanzania; en Sudáfrica, Uganda y Nigeria integran esta dimensión en la mayoría de los proyectos. Uno de los inconvenientes en la práctica es la fuerte implicación de los financiadores, que tiene como consecuencia la focalización sobre el presupuesto del proyecto a gastar y que no se preste tanta atención a la implicación de otros actores en la ejecución de proyectos y programas de DEL.

A estos 10 determinantes, hay que añadir la calidad del contexto nacional. En efecto una atmósfera nacional de descentralización fija el contexto del desarrollo económico local; facilita o por el contrario hace más complejo la puesta en marcha de estrategias de desarrollo económico local. Mientras las colectividades locales no estén en disposición de liderar las iniciativas y de estar en primera línea de acción de la ejecución, existen pocas posibilidades de que las colectividades locales de África sean más inclusivas, más competitivas, más sostenibles, más seguras y mejores gestionadas. Es por lo que CGLUA y Cities Alliance han estimado el nivel de descentralización sobre la base de una puntuación de los países que les permite evaluar el margen de maniobra ofrecido a las colectividades locales para un mejor pilotaje del DEL. La atmósfera institucional ofrece a las colectividades locales evaluarles sobre la base de 10 criterios de descentralización y ha permitido, como lo muestra la figura de abajo, de clasificar los países africanos en 4 grupos: (1) los países en verde (nota superior o igual a 30), son aquellos que representan la atmósfera más favorable para la acción de las ciudades y autoridades locales siguiendo los standars señalados; (2) los países en amarillo (nota inferior a 30 y superior o igual a 25), son aquellos en los que la atmósfera es más bien favorable en ciudades y para autoridades locales pero donde existen ciertos elementos que deben ser mejorados, (3) Los países en azul (nota inferior a 25 y superior o igual a 20) son aquellos en los que existen avances hacia un clima favorable para las ciudades y las autoridades locales pero que necesitan importantes esfuerzos en reformas; (4) Los países en rojo (nota inferior a 20): aquellos en el que el clima es globalmente desfavorable a la acción de las ciudades y de las autoridades locales y para los que las reformas estructurales en todas las dimensiones de la descentralización son necesarias para mejorar el clima institucional nacional de las colectividades locales. Tres países presentan una nota superior a 30 – Marruecos, Sudáfrica y Uganda – ostentando la atmósfera más favorable para las colectividades locales. Ruanda, Kenia, Tanzania y Ghana, teniendo un clima favorable en las ciudades, presentan un cierto número de elementos en los que las mejoras podrían dar una situación más favorable. De las cincuenta de países africanos analizados, 18, es decir el 36%, tienen un clima institucional necesitado de reformas estructurales importantes. Es el caso de Centroáfrica, Malawi y de Liberia, donde el proceso de descentralización se encuentra en sus inicios y todos sus aspectos son incipientes.





Peter Gilmore.
*Jefe de proyectos. Unidad de
Desarrollo Económico.
Municipalidad de eThekweni
(Durban).*

7.4. La experiencia del Agro-Hub Umbumbulu. Municipalidad de eThekweni (Durban).

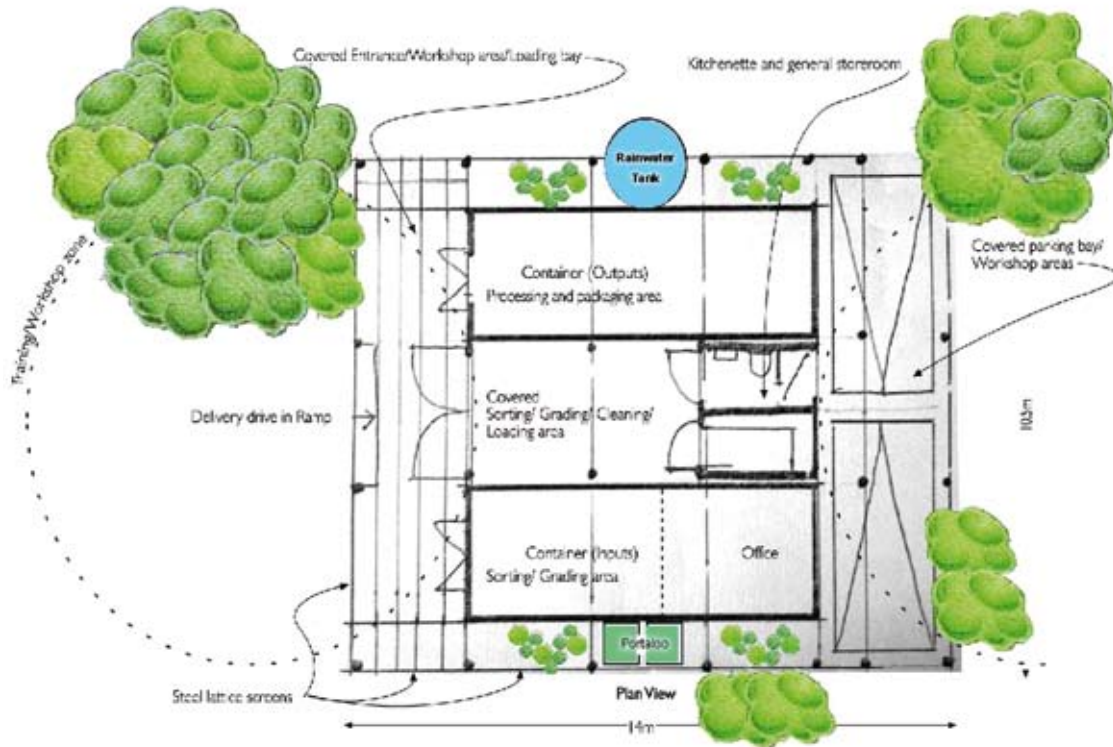
El Agro-Hub Umbumbulu ha sido implementado por la Municipalidad de eThekweni con carácter experimental durante tres años con la intención de ser introducido en otras partes de la Municipalidad de eThekweni. Hay 181 grupos de agricultores y 40 cooperativas inscritas en el centro. El Centro de Apoyo a los Productores Agrícolas de la ciudad de Umbumbulu en KwaZulu-Natal (denominado como Agro-Hub Umbumbulu) se puso a prueba como modelo para el apoyo a los pequeños agricultores rurales.

El Agro-Hub Umbumbulu se centra principalmente en la producción de hortalizas y hierbas de temporada destinados al abastecimiento de los mercados locales. Los servicios prestados actualmente incluyen los siguientes: la formación; servicios de tutoría; provisión de suministros de insumos reducidos; banco de semillas; ayuda con la provisión de herramientas y equipo agrícola; comercialización de los productos en nombre de los productores; y la prestación de apoyo técnico y asesoramiento a los agricultores socios. La tierra ocupada por el Agro-Hub y los activos son propiedad de la Municipalidad, que designó a una ONG, el Centro de Desarrollo Comunitario Newlands Mashu, para gestionar el Centro con un contrato de tres años. Cuenta con un equipo formado por un director, un auxiliar administrativo y un oficial de extensión. El Agro-Hub consiste en dos contenedores convertidos colocados de manera funcional bajo una sola estructura de techo en un área de servicio de aproximadamente 600 metros cuadrados. Los contenedores proporcionan espacio para oficinas, lavaderos, sala de juntas e instalaciones de refrigeración, así como un espacio abierto para la clasificación, pesaje y lavado de los productos. Externo a la estructura de contenedor se encuentra un jardín para muestras e instalaciones para aparcamientos.

Los actuales acuerdos institucionales del Centro han funcionado como un modelo óptimo. Los acuerdos institucionales se refieren a la estructura de gestión que se seleccionó para la apropiación y gestionar el funcionamiento del Centro Agrícola Umbumbulu. El Centro de Desarrollo Comunitario Newlands Mashu (ONG) es designado mediante un contrato con los fondos operativos pagados por el municipio. Aunque la Constitución de Sudáfrica, en particular, limita a los municipios a gestionar la actividad agricultura bajo su mandato (Constitución de la República de Sudáfrica, Ley 108 de 1996), la Municipalidad de eThekweni ha logrado adoptar políticas económicas y relacionadas con el sector que permiten la aplicación del modelo de Hub. Las organizaciones campesinas de base (FBO) son menos comunes en Sudáfrica entre los pequeños agricultores y la agricultura de subsistencia, y se encuentran solo operativas en el sector agrícola comercial. Pueden citarse ejemplos en los sectores del algodón, madera, granos y materias primas y caña de azúcar. Generalmente, las organizaciones de agricultores tienen que estar bien dotadas de recursos para operar. En el contexto sudafricano, los pequeños agricultores y de subsistencia cuentan con escasos recursos y dependen en gran medida de las agencias agrícolas para ayudar a coordinar su funcionamiento. Muchos de los agricultores Umbumbulu se organizan solo en cooperativas que, con las habilidades limitadas que tienen, no constituyen una opción viable para que el centro sea gestionado por las organizaciones de agricultores.

El Umbumbulu Hub actualmente opera como un centro de uso general siguiendo un modelo de negocio a pequeña escala de “open source”. El centro es un “centro

UMBUMBULU AGRICULTURAL HUB



integrado”, ya que actualmente es demasiado pequeño para cubrir sus propios gastos de funcionamiento y depende de los fondos de la municipalidad. Estos modelos combinados parecen ser los más adecuados para Umbumbulu dada la variedad de los servicios prestados por el Umbumbulu Hub a los pequeños tipos de productores, su ubicación en un contexto rural, donde el mercado global de un centro es pequeño y donde el Hub suministra a pequeños puntos de venta como en el caso del Hub Umbumbulu. El modelo de “open source” es el que está más orientado a los pequeños agricultores que se mueven por razones de seguridad alimentaria y de oportunidad económica. Los agricultores en

Umbumbulu son predominantemente los agricultores de subsistencia y semi-comerciales procedentes de familias pobres y por lo tanto no estarían en condiciones de permitirse el lujo de pagar por los servicios.

Un análisis de opinión realizado en el Hub confirmó que existe un apoyo abrumador a la necesidad de servicios de extensión agrícola y que el Hub Umbumbulu ha tenido un impacto positivo en los agricultores como un instrumento mediante el que pueden suministrar los servicios de extensión a los pequeños agricultores en las zonas rurales. Durante el período de tres años, el número de miembros había crecido de 24 a 181 jardines comunitarios. La producción había aumentado de 5,2 toneladas de productos agrícolas en 2011 a 18,2 toneladas en 2013. Esto equivale a pasar de 16 kg por mes y agricultor en 2011, a 71 kg por mes en 2013. Los resultados del Hub en términos de capacitación también se incrementaron desde 21 agricultores formados al mes en 2011, hasta la cifra de 49 agricultores al mes en 2013. El promedio de agricultores asesorados al mes aumentó de 29 en 2011, a 99 agricultores en 2013. Los resultados de los cuestionarios de los agricultores mostraron que el 90% de los agricultores ha experimentado una mejora del rendimiento y la calidad de los cultivos. El 82% indicó que los programas de capacitación ofrecidos por el centro fueron beneficiosos y 100% indicó que hicieron uso de él para recibir apoyo en materia de asesoramiento. Los resultados de la investigación sitúan al municipio en condiciones de tomar una decisión fundamentada sobre si rodar el modelo del Hub a otras partes del municipio y también contribuirá a tener una base de conocimientos teóricos que podrían ser valiosos para otros municipios.

Fuente: Newland Mashu, 2006

8. Anexos.

1. Declaración de Quito, Ecuador. Junio 2010.

En el marco del II Foro Latinoamericano de Agencias de Desarrollo Económico Local realizado en la ciudad de Quito, entre el 2 y 3 de junio de 2010 y luego de los intercambios generados entre las ADEL de la región asistentes y las redes nacionales de Centroamérica, República Dominicana, Colombia, Ecuador, República Federativa del Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, se declara constituida la Red de Agencias de Desarrollo Económico Local de Latinoamérica que se denominará RED LATINOAMERICANA DE ADEL PARA EL DESARROLLO HUMANO, compartiendo las siguientes consideraciones:

1. Se establece como objetivo de esta Red potenciar el relacionamiento entre las ADEL de Latinoamérica, que compartan los objetivos planteados, y que facilite compartir experiencias y establecer espacios de colaboración mutua, a efectos de fortalecer el trabajo de las ADEL regionales y locales, y las redes de país.
2. La integran las redes nacionales de ADEL de: Centroamérica, República Dominicana, Colombia, Ecuador, República Federativa del Brasil, Uruguay, Argentina y Chile.
3. Se invita a integrarse a los países que actualmente no hacen parte y que tienen ADEL o similares; y en caso que no tuvieren ADEL incentivar a los Gobiernos y/o organizaciones locales e internacionales a su creación.

En consideración de estos acuerdos, las Redes firmantes expresan su voluntad de conformar esta Red Regional y en tal fin, proponen:

Elaborar el Plan de trabajo, en un primer taller presencial que se realizará durante el mes de julio de 2010 en el Cono Sur; a efectos de definir misión, visión y plan estratégico de la Red y niveles de coordinación y gobernabilidad. Asimismo, en este taller se concertará la propuesta de Latinoamérica para el Congreso Mundial de ADEL, cuyas líneas estratégicas se han trabajado en Quito, y se definirá el relacionamiento con socios estratégicos.

Se acuerda provocar en las ADEL la incorporación del enfoque de género, para procurar medidas que desde el diagnóstico territorial hasta la elaboración de herramientas y proyectos, busquen la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Realizar en el 2011 el III Foro Latinoamericano de ADEL en Argentina.

Encargar la coordinación temporal de esta Red a Ecuador, hasta la realización del taller para la definición de la agenda común.

San Francisco de Quito, Ecuador. Junio 3 de 2010.

2. Conclusiones del Taller Internacional sobre Desarrollo Local: Nuevos Desafíos, un camino común. Córdoba, Andalucía, España. Marzo 2011.

Resumen del documento de conclusiones del taller internacional sobre desarrollo local: nuevos desafíos, un camino común.

Introducción.

Este es un documento resumen de las principales conclusiones extraídas del Taller Internacional sobre Desarrollo Local: nuevos desafíos, un enfoque común. El taller ha reunido a personas expertas de varios países, con el fin de trabajar en un espacio de reflexión y producción de conocimiento, para aproximarse al propio concepto de Desarrollo Local y sus componentes, desde un análisis crítico y con un planteamiento constructivo.

El programa de trabajo se estructuró en torno a cuatro grandes bloques de contenidos, relacionados entre sí:

- A. Concepto, ámbito y herramientas del desarrollo local.
- B. Las ADEL: experiencias.
- C. Desafíos y retos en torno al Desarrollo Local.
- D. La globalización y el trabajo en red para el desarrollo local: alianzas.

Con preguntas del tipo ¿Qué es y qué implica el Desarrollo Local? ¿Cuáles son los valores que nos unen? ¿Cómo construir la definición de Políticas de Desarrollo Local?, ¿Cuáles son, además de las ADEL, otros instrumentos del Desarrollo Local? ¿Qué significa un camino común? ¿Qué propuestas de trabajo en red se pueden abordar? se propició y generó un intenso y fructífero debate, resumido a grandes rasgos en las conclusiones que plasmamos en este documento.

Esta recopilación tiene carácter de borrador, con el fin de ser alimentada con las aportaciones de las personas participantes en el taller. Tendrá seguimiento en los próximos meses, formando parte del trabajo preparatorio del Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local.

a. Concepto, ámbito y herramientas del desarrollo local.

a.1. Desarrollo local como proceso.

1. El desarrollo local, como hecho, no supone nada en sí mismo. Forma parte de un proceso político, y tiene que ver a su vez con las capacidades técnicas en un territorio. En este sentido, el planteamiento de trabajo debe ser: ¿con qué mirada miramos un territorio?. En este proceso las Agencias son sólo un instrumento.
2. Debemos hablar de procesos en el desarrollo local, con conceptos delimitados y objetivos determinados y no establecer modelos. Los procesos de desarrollo Local son diferentes en los distintos territorios, países y continentes. Con esta diversidad de experiencias, más que construir modelos, podemos hablar de avanzar en estrategias.
3. Nos movemos en una lógica binaria de lo social frente a lo económico, lo innovador frente a lo tradicional, las experiencias piloto frente a las políticas generales, los hombres frente a las mujeres, lo circular frente a lo lineal. Lógica que hay que romper. En el territorio todo se conecta.

4. El contexto global y la situación de crisis a nivel mundial nos muestra la oportunidad del proceso territorial, que sale fortalecido. La Descentralización tiene cada vez más expresiones, y el desarrollo local y el proceso de descentralización se pueden hacer desde diferentes ópticas. Debemos primar aquella que apuesta por lo humano, lo justo y equitativo, y no supone un disfraz utilizado por los poderes económicos para defender el sistema económico vigente.

a.2. Componentes de desarrollo local.

5. El Desarrollo Local debe contemplarse desde un enfoque integral, multidimensional y enmarcado en un contexto. En cualquier caso, el factor humano debe situarse en el centro del proceso, y acompañándolo de una vocación de sostenibilidad.

6. Existen diferentes visiones sobre el desarrollo local, pero en cualquier caso debe implicar diferentes niveles, incorporando al local el nacional y el supranacional.

7. El DLHS tiene múltiples dimensiones, y tres componentes fundamentales:

- a. Un componente social, que nos muestra que sin calidad de vida no hay afianzamiento de la población.
- b. Un componente institucional, con instrumentos y políticas que garanticen la equidad.
- c. Un componente económico, de creación de riqueza.
- d. Un componente cultural y de identidad territorial.

Y varios transversales: igualdad de género, derechos humanos, sostenibilidad, concertación y comunicación.

b. Herramientas. las agencias de DEL.

Existen múltiples herramientas para el desarrollo local, siendo las ADEL la más extendida. En este sentido destacar la importancia de los municipios, la articulación multinivel y multiactores.

Tras la exposición de varias experiencias de Agencias de Desarrollo Local, decir que:

8. No existe un único modelo de agencia ya que éstas están influenciadas por los territorios en los que se crean. Las ADEL tienen formatos diferentes, diferentes relaciones público-privadas, diferentes ámbitos, pero todas tienen un componente común, el desarrollo económico.

9. No hay criterio sobre el formato que debe primar, sino que el formato responde a las estrategias territoriales y culturales. En cualquier caso debe responder a la necesidad de dar servicio al territorio desde un enfoque estratégico.

10. Trabajan Innovación, innovación social, emprendizaje, unos u otros ámbitos, pero todas ellas aportan recursos. Tienen en común la participación y el compromiso.

11. Tienen que ser útiles, y para ello deben demostrar:

- a. Capacidad técnica. De lo contrario se despilfarran los recursos.
- b. Que son una herramienta de política. Como cualquier instrumento de desarrollo local, entre ellos las agencias, deben ser instrumentos de buena gobernabilidad.
- c. Deben estar abiertas a los cambios, deben reciclarse, y para ello, evaluar su práctica.
- d. Necesitan ser sostenibles, tanto técnica como económicamente. Es importante en este punto huir de la duplicidad. Las ADEL responden a veces a la lógica institucional (establecidas como cuota de poder).

12. Las ADEL deben responder a una lógica de servicio al territorio como parte de una estrategia de política específica, y por tanto su finalidad debe ser desaparecer. Si por el contrario la finalidad última es mantenerse, implica mantener viva la necesidad del servicio, y por tanto se produce el desenfoque: lo importante es la herramienta y no la finalidad para la que fue creada.

c. Retos y desafíos en torno al desarrollo local.

13. Es necesario analizar lo que no hemos sabido hacer en Desarrollo Local, y lo que sí: evaluar la experiencia y los procesos de desarrollo local de las últimas décadas nos va a proporcionar un marco adecuado para la acción, evitando cometer los mismos errores. A la importancia de la planificación se une la de la evaluación como parte del ciclo de mejora.

14. Ordenar la intervención en Desarrollo Local: construyamos un árbol de problemas, con unos objetivos claros, de manera que enfoquemos el trabajo hacia una mayor incidencia política: hablar de gente y de valores, de movilización ciudadana, de los procesos de producción, de la energía, de la innovación) identifiquemos problemas, visualicemos y ordenemos y busquemos soluciones a los desafíos.

15. Es fundamental la participación en los procesos de desarrollo local. La participación multinivel, de la población, agentes claves y la concertación como estrategia de trabajo. Para ello, el planteamiento tiene que llegar a todas las partes de manera transparente y accesible, con un lenguaje y una estrategia de comunicación que facilite la comprensión a todos los niveles. También trascender el paradigma binario y practicar el "aquí gana todo el mundo". Compartir y no competir.

16. Contar con las energías existentes, que son las personas de los territorios. Para esto, Comprender y actuar desde la subjetividad. Esto significa dar el lugar correspondiente al factor humano. Dar visibilidad a los procesos cíclicos, a lo recurrente. Son los que sostienen la vida de las personas. El cuidado como proceso. Eliminar la fractura social: mayores, jóvenes, mujeres...

17. Abordar y profundizar en el concepto de Sociedad Red, incorporando competencias y recursos tecnológicos. Plantearse el e-desarrollo.

18. Defender y practicar más que nunca la gobernanza, deshaciendo los nudos en los recursos y abordando las dificultades que supone la segregación de tiempos y recursos.

19. Trabajar siempre desde una base horizontal y no vertical.

20. Diseñar estrategias a la hora de planificar. Llevar a la práctica el Desarrollo Local como proceso político.

21. Importancia de seleccionar experiencias pilotos a la hora de construir.

22. Incorporar la igualdad de género en la agenda de desarrollo.

23. Trabajar para garantizar la gobernabilidad multinivel y la gobernanza, que nos brinda la participación como medio para la toma de decisiones.

24. Incorporar a la agenda y poner en clave la igualdad, en su triple acepción: territorial, étnica y de género.

25. Trabajar desde la concertación y la participación en el desarrollo, y para ello, la estrategia de comunicación a la población en términos comprensibles.

26. Es interesante abrir el proceso de reflexión a la participación de grupos territoriales, subcomités científicos formados por distintas partes.

27. Rescatar el concepto de lo comunitario. Lo comunitario implica lo público y lo privado, proporcionándole una dimensión más, que incluye el componente social y de participación, superando la dualidad y enriqueciendo el enfoque.

d. Trabajar en red: alianzas.

Como estrategia ante estos desafíos se plantea el trabajo en común, bajo el formato que se determine. Tenemos la Necesidad de llegar a un consenso sobre el Desarrollo.

28. El discurso de la articulación territorial y de actores y actoras está apropiado, la idea de trabajar en red o alianza, y en este sentido toca poner en valor las experiencias que ya existen respecto a esto. No se trata por tanto de arrancar todo este proceso desde cero, sino más bien hacerlo desde un proceso de reflexión que pivote en torno a la práctica existente, éxito y fracaso, claves y desafíos.

29. La fortaleza de crear una red de actores independientes debe ser la capacidad de incidencia en la reformulación de la política pública. Tenemos la necesidad de crear un grupo de trabajo que ponga acción a lo acordado en el taller y de cara a la fase posterior a la celebración del Foro.

30. El Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local no será un evento importante por la presencia de multitud de actores de distinto nivel, sino que su importancia radica en la confluencia de territorios y sus miradas desde los cinco continentes en torno a un elemento común. El Desarrollo Local. El valor añadido será sin duda el poder compartir las experiencias y las herramientas prácticas desde los distintos territorios. Para el evento:

Invitar a las mesas a aquellas personas que están trabajando sobre el concepto de Desarrollo Humano Local Sostenible, quienes generan opinión.

Generar entusiasmo en las ADEL para sumarse al proyecto de trabajo común.

Plantear una agenda previa que incorpore al mundo árabe, el mediterráneo y África.

d. Pasar a la acción.

31. Se acuerda la creación de una gestora que tenga la misión de conformar una agenda de trabajo hasta el Foro Mundial y continuarla a raíz de la celebración de éste.

32. Generar nuevas y fuertes alianzas para poder contar en el Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local con nuevos actores del desarrollo local, e incorporando el máximo de territorios posible. Buscar alianzas pero realizar una sistematización y una ordenación.

33. Construir no sólo de alianzas sino generar la capacidad de avanzar en el planteamiento de un pensamiento alternativo. Posicionar el discurso sobre desarrollo humano local sostenible para poder así situarlo más fuerte en todos los contextos, a modo de “identificación de la marca”.

34. Promover a través del Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local que se cree una Plataforma Multilateral, que sostenga un Foro Permanente sobre Desarrollo Local. Incorporar también lo que se está haciendo, de manera que no se esté a espaldas de la realidad.

35. Crear una plataforma de gestión del conocimiento. Un laboratorio del desarrollo local con voluntad de

permanencia después del foro, que incluya: experiencias, instrumentos, pensamiento, agenda, etc.

36. Realizar un encuentro de evaluación de las estrategias de Desarrollo Local, una vez pasado el Foro.

37. Emplazar a un Segundo Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local.

3. Declaración final I Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Económico Local. Sevilla, Andalucía (España). Octubre/noviembre 2011.

DECLARACIÓN DE SEVILLA.

Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local, Territorio, Economía y Gobernanza Local: nuevas miradas para tiempos de cambio.



1. El “Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local, Territorio, Economía y Gobernanza Local: nuevas miradas para tiempos de cambio” ha tenido lugar en Sevilla los días 5, 6 y 7 de octubre de 2011, convocado por la Junta de Andalucía (a través de la Consejería de Empleo), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (a través de la Iniciativa ART) y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (expresión de las múltiples redes municipalistas y de cooperación descentralizada), con la participación de más de 1300 representantes procedentes de 47 países, encontrándose representados gobiernos locales, regionales y nacionales, agencias de desarrollo económico local, organismos multilaterales, universidades, instituciones de la cooperación internacional, así como múltiples redes, entidades sociales y personas expertas vinculadas a dinámicas territoriales de desarrollo en el marco de los respectivos procesos nacionales .

2. Este “Primer Foro Mundial” es la culminación de una fructífera colaboración entre redes de cooperación descentralizada y marco multilateral cuyos antecedentes han sido, entre 2009 y 2011, los encuentros de: Montevideo (Uruguay), Buenos Aires y Morón (Argentina), Quito (Ecuador), Curitiba (Brasil), Santa Cruz (Bolivia), Dakar (Senegal), Bruselas (Parlamento Europeo), Córdoba (España), Bogotá (Colombia), Maputo (Mozambique), Foligno (Italia), y La Habana (Cuba). Estos encuentros han permitido realizar un amplio debate sobre los procesos y experiencias generadas hasta la fecha en este importante tema. Experiencias que han posibilitado que este Foro haya sido una oportunidad de aprendizaje única sobre las múltiples facetas del desarrollo humano local así como de la complejidad de su articulación con las políticas de descentralización y desconcentración y de su sostenibilidad en el contexto de la crisis actual global.

3. Un enfoque que apunta a superar la fase exclusivamente centrada en las micro-iniciativas y los proyectos desarticulados. Como ejemplo impulsor de este enfoque se mencionan de manera especial las Agencias de Desarrollo Local, instrumento público-privado de políticas de concertación de actores territoriales que utilizan una amplia y

variada gama de herramientas como son el marketing territorial, las cadenas de valor, servicios de generación de empleo, la economía social y solidaria, servicios técnicos y financieros para la pequeña y mediana empresa, instrumentos para una economía verde, el empoderamiento económico-social de las mujeres y desde un enfoque de derechos. Instrumentos cuyo denominador común es ser expresión de las múltiples alternativas que ofrece el enfoque territorial en el campo económico y del empleo. Prácticas que articulan los tres ejes que ha propuesto este Foro: territorio, economía y gobernanza para pensar, proponer y actuar en el contexto actual con nuevas miradas.

4. Un contexto mundial de complejidad y cuestionamiento del modelo de desarrollo en medio de una crisis que es a la vez económica, financiera, alimentaria, ambiental y energética, que trae consigo el aumento de las migraciones y desplazamientos forzosos, cadena desenfrenada de endeudamiento, el aumento de las desigualdades sociales y territoriales, y con ello crecientes desafíos de los gobiernos democráticos para mantener y consolidar los objetivos de desarrollo.

5. El foro ha celebrado 5 sesiones plenarias y 8 talleres con una amplia participación activa de ponentes de 47 países, las relatorías y conclusiones de estos espacios de debate son parte de esta declaración:

Sesiones plenarias:

- Panel sobre “Crisis, Desarrollo Local y Territorio”:
- Panel sobre “Desarrollo Local, Economía y Cooperación Internacional”.
- Panel sobre “Estrategias de Desarrollo Local: la visión territorial”.
- Panel sobre “Comercio, Cooperación y Desarrollo Económico Local: miradas desde lo diverso”.
- Panel sobre “Experiencia de Agencias de Desarrollo Económico Local en el marco de ART”

Talleres de trabajo:

- Políticas públicas para el Desarrollo Territorial
- Economía Social/Solidaria/Democrática
- Gobernanza, Inclusión, Cohesión y Equidad
- Innovación Tecnológica e Innovación Social
- Políticas de Empleo y Desarrollo Local
- Desarrollo Local, Descentralización y Gobernabilidad. El rol de la Cooperación Internacional
- Economía Verde: Desarrollo y Sostenibilidad
- Desarrollo Económico Local y Empleo: Políticas e Instrumentos Público Privados. Las experiencias de las ADELS

6. A continuación se exponen las conclusiones de las sesiones plenarias y de los talleres:

Es necesario valorizar el potencial estratégico de los territorios garantizando la participación de las personas en los procesos de desarrollo y asumiendo el reto de su articulación con las estrategias nacionales y las dinámicas globales para diseñar estrategias más sostenibles, respetuosas con la diversidad cultural, Naturaleza y encaminadas hacia la mejora de la calidad y opciones de vida de mujeres y hombres.

La relación entre procesos de descentralización, gobernanza, economía y territorio se desarrollan en un marco caracterizado por la complejidad y la diversidad de los contextos propios de cada país. La acción coherente entre la dimensión territorial y las estrategias nacionales requieren de una articulación multinivel de instituciones y actores, públicos y privados del territorio.

La necesidad de profundizar en la reflexión y el debate de nuevos modelos de desarrollo, lo cual será debatido en la Conferencia Río +20. Asumimos este reto con el convencimiento de compartir y generar alianzas y redes que fortalezcan el papel de los territorios frente a los retos nacionales y globales.

Las Agencias de Desarrollo Económico Local, han demostrado en los diferentes países ser un instrumento que, a través del fomento al diálogo público-privado y la concertación ha propiciado avances efectivos en el desa-

rollo de las potencialidades económicas de los territorios, la formación y consolidación de redes de aprendizaje e innovación locales, así como el fomento de nuevas inversiones a nivel local, como mecanismos para incidir favorablemente en la generación de riqueza, la creación de empleo y la calidad de vida de las personas. Al analizar como las distintas ADELS han logrado estos resultados podemos afirmar que su fortaleza radica en la diversidad, en no ser expresión de un “modelo único” de agencia. Mas bien, una herramienta flexible que responde a una combinación peculiar de condiciones territoriales, evolución en el tiempo, liderazgos, herramientas al servicio del territorio, al servicio de esos actores públicos y privados que participan en los procesos de planificación estratégica y de gobernanza.

La cooperación internacional debe reforzar su compromiso y apoyo a los temas que nos han reunido en este Foro. Es necesario incrementar su eficacia y para este fin, elementos cruciales son: asegurar el apoyo a la continuidad y cualidad de las intervenciones, mejorar la armonización de los diferentes actores que operan a nivel local en respuesta a la demanda de los territorios y preocuparse de facilitar y reforzar la coherencia entre las distintas dimensiones: local, intermedia, nacional e internacional de los procesos de desarrollo local. En este sentido, las redes de cooperación descentralizada y el PNUD, presentarán en el próximo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan experiencias de articulación y complementariedad de actores.

Los organismos financieros son actores clave en este proceso en el que se necesitan instrumentos de apoyo para la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo económico local con lógica territorial. Algunos instrumentos ya se han puesto en marcha pero es promover líneas de financiación y crédito que no se limiten a las microfinanzas, mucho más articuladas a procesos territoriales de desarrollo local e inclusión social.

Asimismo, los Estados deben fortalecer la coherencia de políticas nacionales de desarrollo local no como una alternativa coyuntural para derivar responsabilidades en un contexto de crisis, sino como estrategia estructural para un modelo de desarrollo sostenible. Deben generar políticas de descentralización con competencias y recursos, de formación de recursos humanos, de fomento de la economía verde, de equidad, de fomento del empleo y la economía social; políticas financieras y fiscales, de internacionalización de las pequeñas y medianas empresas, de inclusión social. Es decir, el conjunto de medidas que hacen del desarrollo local una política nacional, sostenible, fundamentada en las capacidades de gestión y programación de los territorios, y expresión del binomio democrático representado por la ciudadanía y sus administraciones.

7. De la riqueza de experiencias presentadas en estos días de debate y reflexión, este Foro propone continuar su labor de manera permanente, compartiendo entre diferentes redes y actores políticas, estrategias y experiencias de desarrollo económico local.

8. El objetivo es actuar para la generación de nuevas estrategias, abiertas y plurales, nuevos caminos innovadores que faciliten la producción e intercambio de conocimientos, que generen más y mejores relaciones entre todos los agentes implicados, así como, nuevas herramientas para la capacitación en las nuevas competencias; todo ello, en base a un trabajo común, consensuado y abierto a la participación de todas aquellas partes interesadas en todos los continentes.

9. El Foro hace un llamamiento a los organismos internacionales, multilaterales, de cooperación internacional, a los gobiernos de los Estados, en todos sus niveles, a trabajar juntos para incorporar políticas y programas que promuevan el Desarrollo Local e instrumentos como las Agencias de Desarrollo Económico Local, desde una perspectiva que implica:

- Que promueva una visión de desarrollo endógeno.
- Que se establezcan mecanismos de participación que involucren a diferentes actores públicos, privados, asociativos, y que se concreten en pactos territoriales.
- Que articule capacidades y competencias entre los diferentes niveles de gobierno en el territorio.
- Que prevea mecanismos para la inclusión social y económica de los grupos tradicionalmente excluidos; prestando especial atención a la participación de la juventud.
- Que fortalezcan la institucionalidad local y promuevan la gobernanza democrática.

- Que promueva dinámicas económicas y de innovación para la generación de empleos dignos, inclusivos y con responsabilidad social y ambiental.
- Que impulsen el desarrollo de una cultura territorial emprendedora, desde la lógica de la complementariedad y la coordinación frente a la lógica de la competitividad.

10. Las organizaciones convocantes de este Primer Foro Mundial, Junta de Andalucía, FAMSI y PNUD, y las entidades colaboradoras, la Diputación Provincial de Sevilla y el Ayuntamiento de Sevilla quieren mostrar su agradecimiento a todas las instituciones, entidades y personas que han hecho posible la organización de este Foro, así como a todas las delegaciones que han participado, demostrando la vitalidad de sus experiencias, de los debates y reflexiones producidos, que permiten avanzar en la construcción de otro mundo posible, necesario y urgente.

Sevilla, 7 de Octubre de 2011

NOTA: Tanto esta declaración como sus anexos se puede consultar en www.foromundialadel.org

4. Foro Americano de Agencias de Desarrollo Local (ADEL): “La gestión del conocimiento en el territorio”. 25 y 26 de octubre de 2012. Córdoba, Argentina.

Declaración de Córdoba.

I Foro Americano ADEL.

1. Entre los días 25 y 26 de octubre de 2012 se reúnen en Córdoba, Argentina, alrededor de 1000 personas, representantes de América e instituciones internacionales, convocados por los gobiernos de la municipalidad de la ciudad, la provincia de Córdoba y la Agencia para el Desarrollo Económico de la ciudad de Córdoba Argentina, para celebrar el I Foro Americano de Agencia de Desarrollo Local, la gestión del conocimiento en el territorio, como parte de la agenda del Foro Mundial de Desarrollo Económico Local.

2. Diferentes instituciones entre las cuales podemos mencionar autoridades provinciales, municipales, miembros de las Cámaras socias de la ADEC así como representantes de agencias de desarrollo local, de gobiernos de los distintos niveles, expertos y consultores, se reunieron con el objetivo de reflexionar y debatir para construir nuevas visiones sobre el desarrollo humano, económico, social y ambiental de los territorios.

3. El Foro Americano de Agencias de Desarrollo Local (ADEL): “La gestión del conocimiento en el territorio” tuvo por objeto generar un espacio integrador y participativo con los protagonistas del desarrollo en los territorios, lo que permitió compartir herramientas y estrategias que sean capaces de posicionar la dimensión territorial y sostenible.

4. En el transcurso de dos jornadas de intenso trabajo se analizaron diversas experiencias, buenas prácticas, elementos innovadores y nuevas perspectivas, resumidas en las relatorías de los 7 paneles, a fin de contribuir en la formación y fortalecimiento de capacidades locales, regionales, nacionales e internacionales, públicas y privadas.

5. En este ámbito, se realizó la presentación, intercambio y análisis de experiencias en desarrollo local, centrandó el foco en la gestión del conocimiento, el fortalecimiento de las capacidades locales, la construcción de redes y la articulación de actores públicos y privados en el territorio.

6. Considerando que estamos en un mundo cambiante y complejo, donde se vislumbran crisis de varios tipos (económica, financiera, alimentaria, energética, de recursos naturales, con conflictos y catástrofes) nos encontramos en un contexto global en el cual, como consecuencia de todas estas crisis, se ha incrementado la brecha entre riqueza y pobreza, la dualidad y la marginalidad, a pesar de las innovaciones tecnológicas. A nivel global la migración poblacional hacia las urbes ha modificado la geografía económica mundial con un notable desplazamiento hacia el oriente. Es decir, continúa existiendo una desigualdad intra e inter países.

7. Latinoamérica no ha quedado exenta de todos estos cambios y dificultades, pero en los últimos años se está dando una fase decrecimiento económico con una valoración de sus recursos naturales, con un proceso de descentralización, de mirada hacia los gobiernos locales como eje de desarrollo desde el territorio.

8. No obstante ello, persisten retos que conciernen al desarrollo sustentable, la apreciación e inclusión de los pueblos originarios, la problemática de género, la lucha contra la mortalidad infantil, la crisis de desempleo, la falta de infraestructuras, la sostenibilidad ambiental, la equidad social y la inseguridad. Esto es, lograr un mundo interdependiente con un multilateralismo más activo.

9. Reconocemos el papel estratégico creciente que el conocimiento y las redes tienen en la acumulación de

capacidades en el territorio para pensar, liderar, proyectar, trabajar y desarrollar políticas públicas y acciones prácticas para el bienestar de las personas y la comunidad, en una apuesta por un modelo de desarrollo socioeconómico y político que ponga en el centro del debate las necesidades de la sociedad, ampliando y profundizando la participación, la equidad y la democracia.

10. Cada vez más, los agentes implicados en el desarrollo local y territorial deberán ser capaces de diseñar y ejecutar procesos depuesta en valor de los conocimientos, tanto tradicionales y populares, como los científicos y técnicos, lo que requerirá dotarse de enfoques, metodologías y herramientas que permitan una gestión integral del conocimiento como recurso social.

11. Una vez concluido el Foro y como conclusiones principales, invitamos:

1. A los gobiernos locales, regionales, Agencias y otros agentes de los territorios a que continúen trabajando las temáticas planteadas en el Foro y a que incorporen en sus territorios las nuevas miradas respecto del desarrollo, territorio, conocimiento y gobernanza concertada para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
2. A los gobiernos y entidades nacionales e internacionales a acompañar a los territorios con políticas públicas e instrumentos pertinentes para su desarrollo.
3. A las organizaciones participantes a sumar conocimiento, redes y actores al proceso de construcción de la agenda mundial de desarrollo económico local y a participar de forma activa en la celebración del Segundo Foro Mundial de Desarrollo Económico y Local que se llevara a cabo en el año 2013 en Foz do Iguazú, Brasil.

12. Por último, felicitamos a la organización de este primer Foro Americano de ADEL por la alta participación y calidad de los debates y agradecemos a las entidades organizadoras y colaboradoras de este importante evento.

13. Asimismo, cuenta con la declaración de interés de la Municipalidad de la Ciudad, del Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba, del Gobierno de la Provincia de Córdoba, de la Legislatura de la Provincia de Córdoba, de la Agencia Córdoba Turismo y del Gobierno de la Nación Argentina, y con la adhesión del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), el Programa Articulación de Redes Territoriales (ART-PNUD), la empresa binacional ITAIPÚ -organizadores del 2º Foro Mundial de ADEL que se desarrollará en Foz de Iguazú, Brasil en 2013 -, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Red de Mercociudades, la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), el Programa de Desarrollo Territorial en el Área Metropolitana de Córdoba, el Programa Conecta DEL, ambos del FOMIN-BID, la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) en el Aniversario de sus 400 años, la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Córdoba, AVINA, la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional, JICA y la Organización Latinoamericana de Gobiernos intermedios OLAGI.

5. Declaración final II Foro Mundial de Desarrollo Económico Local. Fox de Iguazú. Brasil, 2013.

“Diálogo entre territorios: otras miradas del Desarrollo Económico Local.”

1. El Segundo Foro Mundial de Desarrollo Económico Local ha tenido lugar en Foz de Iguazú, Paraná, República Federativa de Brasil, del 29 de octubre al 1 de noviembre de 2013, organizado por ITAIPU Binacional-Parque Tecnológico, ITAIPU, SEBRAE, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), con el apoyo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la Asociación Mundial de Regiones (ORU FOGAR). El Foro ha reunido a 4267 participantes procedentes de más de 67 países de todas las regiones del mundo, encontrándose representados gobiernos locales, regionales y nacionales, organismos multilaterales, universidades, instituciones de la cooperación internacional, así como múltiples redes, entidades sociales, empresariales y personas expertas vinculadas a dinámicas territoriales de desarrollo económico local. El II Foro Mundial de Desarrollo Económico Local es parte de un proceso que se inició con la celebración del Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local “Territorio, Economía y Gobernanza Local: nuevas miradas para tiempos de cambio” que tuvo lugar en Sevilla en octubre del 2011, y en el proceso preparatorio de los dos últimos años se han realizado eventos en Brasil, Argentina, Senegal, Turquía, Bélgica, Japón, Túnez, Bolivia, Francia, Nicaragua, Marruecos.

2. Este II Foro se ha desarrollado en un contexto global que marca un momento de reflexión en torno al paradigma de desarrollo y a prioridades como el trabajo digno, y más en general, en la búsqueda de instrumentos que permitan generar y gestionar políticas públicas de Desarrollo Económico Local (DEL) y los partenariados públicos-privados. La crisis que afecta actualmente con fuerza a un conjunto de países, determina un momento oportuno para repensar la relación entre Estado, los gobiernos locales y regionales y con la dimensión global como vía para responder a los desafíos que presenta el desarrollo humano sostenible; mediante pautas sostenibles y participativas entre gobierno, sociedad civil y actores privados, lo que significa un modo efectivo de democratizar el proceso de desarrollo y como consecuencia generar mayor impacto a través de un enfoque territorial.

3. El Foro es un proceso de trabajo para avanzar en el diálogo global sobre DEL gracias a la participación y puesta en común de experiencias y visiones de una amplia diversidad de actores. En este sentido contribuye a la generación de alianzas y articulaciones para una mayor incidencia en la agenda global y especialmente para abordar los desafíos de la Agenda de Desarrollo post 2015.

4. Este II Foro Mundial de Desarrollo Económico Local ha permitido un amplio diálogo y el intercambio de conocimientos, experiencias e instrumentos utilizados entre actores locales, nacionales e internacionales sobre la eficacia e impacto del desarrollo económico local, poniendo de manifiesto la importancia de la innovación frente a los grandes desafíos de la época actual. Toda la producción del contenido de las discusiones será sistematizada y puesta a disposición de todas las personas e instituciones.

5. Entre la conclusiones y mensajes más destacados de este Foro, se recogen los siguientes:

a) El Foro hace un llamamiento a los gobiernos nacionales para promover políticas públicas nacionales descentralizadas sobre Desarrollo Económico Local, que signifique mejorar las condiciones y calidad de vida en los territorios. En este sentido, resulta necesario que sigan avanzando los procesos de descentralización a partir de una financiación adecuada, como pilar imprescindible, garantizando la prestación de servicios públicos a la población.

b) El Foro expresa el papel fundamental de los gobiernos locales y regionales en la implementación de estrategias de desarrollo que integren oportunidades económicas, de generación de trabajo digno, desarrollo humano sostenible y gobernabilidad democrática. En este sentido, y dada la diversidad de los territorios, países y regiones, es

necesario promover la capacitación y el fortalecimiento institucional de gobiernos locales y regionales, el impulso de la cooperación público privada y la coordinación eficiente de las diferentes instituciones públicas de los distintos niveles territoriales, que implican una articulación multinivel de instituciones y actores. En este

sentido, es necesario desarrollar y mejorar los marcos institucionales y operativos, y los mecanismos de financiación sostenibles para la aplicación del DEL. Un compromiso para la creación de capacidades institucionales y organizacionales.

c) El Foro reconoce que las estrategias de desarrollo económico local operan en un marco caracterizado por la complejidad y la diversidad. Dichas estrategias deben entenderse como base para políticas públicas, para lo que es necesario potenciar los instrumentos del Desarrollo Económico Local, fomentar una cultura emprendedora local, con el fin de fortalecer las cadenas productivas y sentar bases sólidas para los procesos de innovación social y cultural que se requieren en la estrategia de desarrollo; con el protagonismo de una ciudadanía activa, poniendo en valor los recursos propios del territorio y aprovechando los recursos que ofrece el entorno. El Foro expresa un compromiso con el desarrollo de instrumentos eficaces e innovadores para la implementación de las políticas DEL en los territorios, algunos de ellos, puestos en común y compartidos durante este Foro.

6. El trabajo desarrollado en este Foro demuestra la importancia estratégica del territorio, del ámbito local, y del Desarrollo Económico Local, para la consecución de un desarrollo integral, que incluye pilares económicos, sociales, culturales y medioambientales. De la riqueza de experiencias presentadas en estos días de debate y reflexión se expresan algunas cuestiones, destacadas como desafíos:

I. la necesidad específica de generar alternativas concretas frente a las preocupaciones de los más jóvenes, especialmente en un momento de alto desempleo juvenil.

II. el papel clave de las mujeres en los procesos de desarrollo de políticas de DEL, la necesaria y plena participación de las mujeres en la toma de decisiones económicas y políticas así como asegurar que las mujeres puedan tener igualdad en el acceso a las oportunidades económicas locales.

III. EL papel clave de la sociedad civil, en conjunto con los demás actores del territorio, para asegurar que el desarrollo económico está centrado en las personas.

IV. La responsabilidad y oportunidad del sector privado en contribuir, a través de inversiones éticas, a los diferentes desafíos del desarrollo económico local.

Y para abordar estos desafíos es necesario tener en cuenta, entre otras cuestiones:

V. La importancia de la economía social y de la pequeña y mediana empresa, en la promoción de dinámicas económicas y de innovación para la generación de trabajos dignos, y el desarrollo de una cultura territorial emprendedora.

VI. La importancia de la descentralización eficiente y del proceso de gobernanza y de desarrollo local, como contexto catalizador para un DEL inclusivo.

VII. El potencial de la cooperación descentralizada, así como la cooperación Sur -Sur y triangular aplicada en el territorio, como metodologías innovadoras para fomentar el intercambio, innovación y aprendizaje sobre instrumentos y prácticas efectivas de DEL.

VIII. La necesaria armonización y alineamiento de los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo de políticas de DEL, con el protagonismo del territorio.

7. Los Foros Mundiales DEL son eventos bianuales que marcan un proceso abierto que pretende estimular políti-

cas en DEL y acciones conjuntas entre socios. EL Foro propone continuar su labor de manera permanente en un proceso de coordinación, compartiendo entre diferentes redes y actores políticas, estrategias y experiencias de desarrollo económico local. Así, la ciudad de Turín ha expresado la disponibilidad de albergar el III Foro Mundial DEL en 2015.

8. El Foro agradece y felicita a los anfitriones por el éxito organizativo y de participación, mostrando su agradecimiento a todas las instituciones, entidades y personas que han hecho posible la organización de este II Foro, así como a todas las delegaciones que han participado, demostrando la riqueza de sus experiencias, de los debates y reflexiones producidos, que permiten avanzar en el debate global sobre el desarrollo, y de una economía al servicio de las personas, para un desarrollo humano local.

9. Cada mujer y cada hombre que ha participado en el II Foro Mundial se comprometen a construir juntos, fomentando un dialogo entre territorios, un mundo mejor sobre un modelo de crecimiento más justo, sostenible y equitativo, respetando la diversidad local.

PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES ANDALUCES
EN ALIANZAS INTERNACIONALES

La interrelación entre desarrollo local y cooperación internacional ha experimentado un interés creciente en actores del escenario internacional que no habían analizado hasta ahora la capacidad de transformación y vertebración territorial de acciones planificadas de forma coordinada. Este análisis se propone extender el conocimiento de las acciones de la cooperación descentralizada andaluza, y en especial de los Gobiernos Locales, en relación con otros actores protagonistas de procesos de transformación social y económica en un mundo globalizado.

La publicación reúne aportaciones de especialistas de los ámbitos político, económico, multilateral, asociativo, no gubernamental y académico, cubriendo una amplia variedad de temáticas y enfoques, desde la diversidad que aportan la multiplicidad de actores y la exposición de experiencias internacionales. Esta publicación se enmarca en el proyecto "Prácticas y estrategias de comunicación para la sensibilización en materia de cooperación internacional al desarrollo", con la colaboración de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AACID.



Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES

Con la colaboración de

