

04

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

URB-AL III es un programa de cooperación regional descentralizada de la Comisión Europea cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina.

Liderada por la Diputación de Barcelona, la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III tiene la misión de apoyar la ejecución del programa prestando asistencia técnica y acompañamiento a los diferentes proyectos para contribuir a hacer realidad sus objetivos.



04

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

Hacia un modelo integrado de desarrollo económico local y cohesión social



Hacia un modelo integrado de desarrollo económico local
y cohesión social



Mario Rosales Ortega

Chileno, cientista social (Universidad Católica de Lyon, Francia) y magister en Ciencias Sociales del Desarrollo (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO). Ex Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM (1997-2000). Autor de *Descentralización y Democracia Local en América Latina* (FLACMA/CGLU, Quito-Barcelona, 2008); *El Buen Gobierno Local* (Universidad Bolivariana, Santiago, 2005) y *Los Secretos del Buen Alcalde* (IULA, Quito 1994 y Universidad Tecnológica de Monterrey, México, 2000).



Rafael Urriola Urbina

Chileno, economista (Universidad de Chile) y Master en Economía Pública y Planificación (Universidad de París, Nanterre, Francia). Director Programa de Protección e Inclusión Social de la Fundación Chile 21. Profesional de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ex Jefe del Departamento de Planeamiento Institucional del Fondo Nacional de Salud (FONASA, Chile). Consultor internacional (OPS, CEPAL). Autor de *Economía y Salud: qué es necesario medir* (CuadMédSoc, Chile. 2012, 52(2)41-53). *Economía y Salud: Aportes y experiencias en América Latina* (OPS-Chile, 2011, editor y compilador). *Chile: protección social de la salud*. (Revista Panamericana Salud Pública, Washington, 2006). *Financiamiento y equidad en salud: el seguro público chileno*. (Revista CEPAL No 87. Santiago, 2005).

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

Edita: Programa URB-AL III
Travessera de les Corts, 131-159
Pavelló de Mestral, 4
Barcelona 08028
Tel +34 934 049 461

E-mail info@urb-al3.eu
www.urb-al3.eu

© Edición: Diputación de Barcelona
(Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III)

Consejo Editorial: Jordi Castells, Octavi de la Varga, Eduardo Feldman, Sara Sotillos, Carla Cors y Verónica Sanz
Edición: Dirección de Comunicación de la Diputación de Barcelona
Diseño: Estudi Josep Bagà
Imprime: DRG
DL: B.27744-2012

04

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

Hacia un modelo integrado de desarrollo económico local y cohesión social

Mario Rosales
Rafael Urriola



urb-al III
Orientation and Coordination Office - OCO

Índice

9 Prólogo al estudio sobre desarrollo económico local y cohesión social

11 Introducción

13 I. Los conceptos de desarrollo económico local y cohesión social

- 13 a) El concepto de desarrollo económico local, DEL, y las pequeñas empresas
 - 25 b) El concepto de cohesión social, CS, y su relación con el DEL
-

33 II. Descripción de casos de desarrollo económico local

- 33 Introducción
 - 34 1. La dinámica ciudad industrial de Rafaela, en Argentina
 - 39 2. El parque de la pequeña industria de Villa El Salvador, Lima
 - 46 3. Producción hortícola de exportación en Almolonga, Guatemala
 - 49 4. Repoblamiento y recuperación de barrios antiguos en Santiago de Chile
 - 55 5. Desarrollo turístico y ambiental en el puerto de La Libertad, El Salvador
 - 58 6. Las hilanderías y los uniformes escolares en Ecuador
 - 66 7. Síntesis de los casos
-

73 III. Conclusiones y recomendaciones de políticas

73 III A. Conclusiones

- 73 a) Compatibilidad conceptual del desarrollo económico local, DEL, y cohesión social, CS
- 75 b) Importancia de las capacidades endógenas y de la articulación productiva y social
- 76 c) Los aspectos territoriales y regionales
- 77 d) Niveles y tipos de intervención
- 79 e) La articulación «meso» de empresas con los servicios y redes de apoyo público-privadas
- 80 f) Sinergias entre desarrollo económico local y cohesión social
- 82 g) Necesidad de estimular la interacción virtuosa entre los actores públicos y privados
- 83 h) La estrategia del desarrollo económico local trasciende lo meramente productivo
- 84 i) Rol de la innovación en el desarrollo económico local
- 85 j) Soluciones locales para las crisis globales
- 86 k) Conclusión: las estrategias de DEL y la cohesión social poseen objetivos y medios complementarios

86 III B. Propuestas generales de políticas

86 a) Es necesario continuar y profundizar los procesos nacionales de descentralización

88 b) Funcionamiento de los municipios con estilos horizontales de «buen gobierno»

89 c) Coordinación intergubernamental y desarrollo del movimiento asociativo municipal

90 d) Acciones a nivel de los territorios para lograr el DEL con cohesión social

93 Referencias bibliográficas

Prólogo al estudio sobre desarrollo económico local y cohesión social

La serie *Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social* es un producto de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III. Su objetivo es presentar el estado de la cuestión sobre un conjunto de problemáticas centrales que forman parte de la actual agenda de discusión política bi-regional Unión Europea-América Latina en materia de cohesión social.

Este estudio aborda la problemática del desarrollo económico local y su relación con el tema de la cohesión social.

El desarrollo económico local es un proceso que resulta primariamente de la activación y dinamización de las capacidades emprendedoras locales. Este proceso, que pone en valor recursos productivos tradicionales y no tradicionales, puede generar nuevas actividades productivas, crear empleo y contribuir a la reducción de la pobreza en un territorio.

La potenciación de procesos de desarrollo económico de un territorio requiere una triple estrategia innovadora por parte de los gobiernos locales. Por una parte, requiere movilizar recursos y actores clave del territorio y alinearlos a un conjunto de objetivos estratégicos colectivos. Por otra, requiere incrementar el grado de vinculación e integración de la economía local a los mercados. Finalmente, requiere avanzar en la construcción de sinergias entre las políticas y estrategias locales y otras generadas en niveles superiores de gobierno.

La relación entre desarrollo económico local y cohesión social es estrecha. En efecto, la potenciación del desarrollo económico local es imprescindible para avanzar hacia la consecución de objetivos de cohesión social. En cuanto tal, es una vía privilegiada para la construcción de territorios más cohesionados. Avanzar en estos dos objetivos es un objetivo político mayúsculo que requiere una gran atención en el diseño de las políticas públicas. En particular, se hace necesario incorporar una mirada de cohesión social en el diseño de los cursos de acción pública destinados a dinamizar el sistema productivo territorial. Ello permite no solo vincular productivamente problemas a enfrentar e iniciativas públicas destinadas a hacerles frente, sino también perfilar objetivos colectivos deseables, al tiempo que mejora la capacidad de generar argumentarios políticos atractivos para conseguir que actores claves del territorio se alineen con dichos objetivos.

El desarrollo económico local es una vía privilegiada para la construcción de territorios más cohesionados. Avanzar en este camino requiere, sin embargo, hacer frente a un conjunto de retos de gran calado. Requiere relanzar y reforzar los procesos de descentralización en marcha en la región. También requiere el impulso de esquemas efectivos de gobernanza colaborativa en los territorios. Finalmente, requiere avanzar en el camino de la coordinación intergubernamental de agendas, presupuestos y políticas públicas. Por este conjunto de razones, la promoción del desarrollo económico local es un objetivo neurálgico para cualquier

gobierno latinoamericano interesado en construir un legado del que pueda sentirse orgulloso.

Jordi Castells i Masanés

Director de Relaciones Internacionales de la Diputació de Barcelona y Coordinador general de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III

Introducción

Este estudio es el resultado de un encargo realizado por la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III a la Fundación Chile 21. El estudio es el producto final de un trabajo que comenzó con un documento presentado por uno de los autores en el III Diálogo Regional sobre Cohesión Social organizado por la OCO en Lima (Perú) a fines del 2011. Este segundo texto recoge las opiniones y aportes de los participantes del evento, se amplía con el análisis de otros casos y profundiza algunos aspectos con el fin de comparar la diversidad de situaciones y proponer conclusiones que puedan ser útiles para autoridades nacionales y locales de América Latina en el mundo complejo, cambiante y heterogéneo en que se desenvuelven.

El estudio está estructurado en tres partes. En el primer capítulo, de índole conceptual, se realiza una aproximación a las nociones de desarrollo económico local (DEL) y de cohesión social (CS). Se evalúan las relaciones y las eventuales sinergias positivas que pueden aparecer como consecuencia de programas que tengan por objetivo ambas nociones y se resalta la conveniencia de establecer vínculos virtuosos macro-micro, es decir, entre el desarrollo de los territorios y las políticas nacionales. En este campo, se avanza en la búsqueda de las interrelaciones entre el DEL con la CS examinando el tejido social –en un entorno de correspondencia de las políticas nacionales y locales– y se describen los actores (socios, aliados o contrapartes) buscando desentrañar las potencialidades de cooperación entre

ellos, sin descuidar los aspectos que amenazan estos procesos, tales como desconfianzas, intereses opuestos o, simplemente, desconocimientos mutuos.

En el segundo capítulo, se examinan seis casos de DEL. Estos casos se analizan y evalúan desde la perspectiva de un modelo integrado DEL-CS; uno que permite reducir las brechas sociales, incrementar la integración productiva y fortalecer la institucionalidad local, mediante la creación de empleos a través de iniciativas productivas. Para ello se examina la organización y articulación de los productores entre sí y de éstos con los restantes actores sociales, incluidas las instituciones públicas y privadas, en la perspectiva de fomentar la sustentabilidad del desarrollo territorial.

Los seis casos fueron seleccionados considerando sus enormes diferencias y porque poseen componentes exitosos. Comprenden: el desarrollo industrial en Rafaela, ciudad argentina de 100.000 habitantes; el parque de pequeña industria creado en el municipio de Villa El Salvador, de 400.000 habitantes, en Lima (Perú); la producción hortícola de exportación de Almolonga, municipio indígena de 14.000 habitantes, en Guatemala; la reconversión del centro de Santiago, de 200.000 habitantes, con una política de repoblamiento y ordenamiento de barrios; el desarrollo turístico del puerto de La Libertad, 36.000 habitantes, en El Salvador, y la confección de uniformes escolares por comunidades de Ecuador según demanda del Estado.

El tercer capítulo presenta en su primera sección las conclusiones preliminares que invitan a los responsables de gobiernos locales y autoridades nacionales, que dialogan para generar políticas públicas, a considerar sistemáticamente las capacidades de los territorios en sus aspectos y parámetros de DEL y CS, es decir, el modelo DEL-CS que proponemos. La segunda sección del tercer capítulo precisa aspectos relacionados con las políticas públicas posibles en los territorios capaces de proyectar lineamientos estratégicos y operativos en el marco de las estrategias DEL-CS.

I. Los conceptos de desarrollo económico local y cohesión social

a) El concepto de desarrollo económico local, DEL, y las pequeñas empresas

Las propuestas del desarrollo económico local

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

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

«La teoría del desarrollo endógeno considera que la acumulación de capital y el proceso tecnológico son, sin duda, factores claves en el crecimiento económico. Pero, además, identifica una senda de desarrollo autosostenido de carácter endógeno, al argumentar que los factores que contribuyen al proceso de acumulación de capital generan economías externas e internas, de escala, reducen los costos de transacción y favorecen las economías de diversidad. La teoría del desarrollo endógeno reconoce, por lo tanto, la existencia de rendimientos crecientes de los factores acumulables y el papel de los actores económicos, privados y públicos, en las decisiones de inversión y localización» (Vásquez-Barquero, 2000).

Muchas experiencias DEL provienen de sectores desplazados o marginados por las diversas crisis que han afectado a América Latina. Recuérdese que por iniciativa de los diversos programas de ajuste, en muchos países el rol del Estado se minimizó y su participación en las políticas sociales debía reducirse a paliar la pobreza o extrema pobreza mediante subsidios focalizados, negándose los recursos para apoyar iniciativas productivas territoriales desde lo público.

Con el DEL se busca activar nuevos mecanismos de desarrollo para contribuir de modo sustentable a la reducción de la pobreza, ya que este posee un elevado componente endógeno, en la medida que sus recursos fundamentales provienen del mismo territorio.

«... la estrategia de desarrollo concentrador no es la única existente ni la única posible, ya que también tienen una importancia decisiva, sobre todo en términos de empleo y territorio, otras estrategias de desarrollo “desde abajo”, de carácter difuso y sustentadas por factores no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales. Generalmente, este tipo de desarrollo económico de carácter local, basado en una utilización de recursos endógenos y llevado adelante por empresas pequeñas, ha ido surgiendo sin demasiado o ningún respaldo político-administrativo desde las instancias centrales de la administración pública» (Albuquerque, 2004).

No obstante, los expertos y las organizaciones territoriales asumen que el desarrollo local no depende solo de los recursos locales, sino que también debe aprovechar y canalizar los recursos y apoyos provenientes de fuera del territorio ya que, si bien se trata de potenciar las capacidades territoriales, es indispensable que la economía local se integre de manera creciente en los mercados nacionales e incluso internacionales.

«El enfoque del desarrollo económico local dista mucho de constituir un proyecto autárquico. Por el contrario, busca difundir el desarrollo desde abajo y con los actores locales, tratando de endogeneizar territorialmente las bases de sustentación del crecimiento económico y el empleo productivo. Con ello se incrementan las posibilidades

de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes» (Albuquerque, 2004).

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

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

- El nivel micro, donde efectivamente se ubican y actúan los sujetos sociales, emprendedores y actividades productivas, propiamente tales, «... fundamentalmente mejoras y cambios en el plano microeconómico, es decir, en el seno de la actividad productiva, laboral y de gestión empresarial» (Albuquerque, 2004).
- El nivel meso es aquel conformado por la institucionalidad y sus políticas, relacionadas esencialmente con los organismos y marco normativo que sostienen y apoyan lo productivo. Esto incluye los servicios financieros, servicios técnicos y provisión de insumos a las diversas empresas; también incluye las políticas y acciones

de los gobiernos locales y regionales para difundir los beneficios del desarrollo entre la población local, mediante servicios para la formación de la fuerza de trabajo, atención de la salud de los trabajadores y sus familias, y la generación de mecanismos de apoyo a la innovación, entre otros. «El desarrollo no solamente exige actuaciones en el nivel macroeconómico, mejoras y cambios en el plano microeconómico, así como reformas y cambios de contenidos en el nivel meso-económico (o intermedio) de la actuación de las administraciones públicas y la concertación estratégica con los agentes socioeconómicos» (Alburquerque, 2004).

- El nivel macro está constituido por la estrategia de desarrollo que postulan los gobiernos nacionales fijando las reglas generales de la estrategia de desarrollo –por ejemplo, los acuerdos de libre comercio, los aranceles, la política fiscal o monetaria– pero también determinando las instituciones, normas, políticas y procesos nacionales que – directa o indirectamente– favorecen o dificultan el desarrollo económico local.
- Y el nivel meta, que en esencia es el conjunto de valores, actitudes y conductas proclives al desarrollo económico local. «En el nivel meta, un aspecto importante se refiere a la existencia de valores culturales orientados hacia el desarrollo que son compartidos por una gran parte de la sociedad. Tales valores incluyen: el reconocimiento social del éxito

económico, la aceptación general de la idea de que el comportamiento depredador y el *free riding* (disfrute libre) ponen en peligro al desarrollo social, prioridad para la inversión a largo plazo en educación y en capacitación, y una gran propensión a ahorrar. Si tales valores no están arraigados en una sociedad, es muy difícil promoverlos mediante políticas macro o meso» (Meyer-Stamer, 2000).

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

«En definitiva, las ventajas del empresario innovador descansan en la construcción social de estos componentes básicos del entorno innovador territorial y no solamente en su carácter emprendedor el cual es, también, fruto de este contexto territorial. De ese modo, los sistemas de salud y educación, así como la existencia de una cultura local favorable a la creatividad y el emprendimiento, deben dejar de ser contemplados exclusivamente como temas sociales, ya que forman parte

sustantiva del entorno favorecedor de la innovación tecnológica, al ocuparse de la valorización de los recursos humanos en un ambiente estimulador del desarrollo productivo y empresarial» (Alburquerque, 2004).

El DEL también otorga a la innovación y a la competitividad sistémica un papel relevante en la dinamización de los sistemas productivos. La innovación no surge y se disemina solo en el nivel micro de la empresa, sino en el conjunto del sistema, que debe perfeccionarse constantemente. Las oleadas de innovación que dinamizan el desarrollo local pueden iniciarse en las propias empresas, pero también pueden provenir de los otros niveles macro, meso y meta del sistema de desarrollo económico territorial.

«Las innovaciones tecnológicas han estado en el origen de las revoluciones de los procesos productivos. La incorporación de nuevas técnicas supone modificaciones en los sistemas de fabricación, las cuales conducen a incrementos de productividad y reducción de costes que, a su vez, repercuten favorablemente en el potencial de demanda. De otro lado, la incorporación de nuevas tecnologías permite mejoras en los sistemas de transporte y comunicaciones, así como mayores niveles de calidad y variedad en la oferta de productos y servicios. De esta forma, se incrementan los intercambios comerciales y se estimula el crecimiento económico. Sin embargo, todas estas innovaciones tecnológicas requieren cambios o mejoras gerenciales

y organizativas en el funcionamiento de las empresas y la administración pública en general, así como diferentes tipos de involucramiento entre los agentes socioeconómicos e institucionales, a veces como condición previa para la introducción de dichas mejoras. En realidad, nunca se dan las innovaciones tecnológicas en el vacío, sino como parte de las transformaciones sociales e institucionales señaladas. Por ello, hemos de entender la innovación tecnológica en su sentido más amplio, es decir, incluyendo los cambios e innovaciones sociales que la acompañan y hacen posible».

«Por su parte, la competitividad es “sistémica” o estructural, lo cual significa que las empresas no enfrentan la pugna competitiva en los mercados por sí solas, ya que dependen decisivamente de otros aspectos, como la disponibilidad de los servicios de desarrollo empresarial, la dotación de infraestructuras básicas, la naturaleza y magnitud de la investigación y desarrollo para la innovación, la capacitación en gestión empresarial, la vinculación del sistema educativo y de capacitación de recursos humanos con los requerimientos productivos y empresariales territoriales, la red de proveedores y competidores locales, el nivel de exigencia de los usuarios locales y el grado de interacción creativa entre el sector público y los agentes sociales» (Alburquerque, 2004).

El desarrollo económico local está adquiriendo particular relevancia

en los momentos actuales, donde las crisis económicas aumentan su frecuencia, probablemente por la complejidad creciente de los mercados y las dificultades para regular la vida económica. Como señala Vásquez Baquero:

«... la recuperación de las economías requiere, también, un conjunto de medidas estructurales que activen la economía real, y estimulen el aumento de la productividad y de la competitividad. El Fondo Monetario Internacional resume las medidas anunciadas por algunos países del grupo de los veinte, durante los últimos meses, en las que se combinan los objetivos de crecimiento de la productividad y competitividad, con los de equidad y cohesión social, y los de conservación de los recursos naturales y culturales.

Entre ellas cabe destacar las siguientes:

- Estímulo fiscal a la demanda mediante reducciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, en los impuestos indirectos, y en el impuesto de sociedades; y la concesión de préstamos a los ciudadanos con bajos niveles de renta, de manera que puedan satisfacer la demanda de bienes de consumo.
- El aumento del gasto público en infraestructuras de transporte y comunicaciones, sea a través de las administraciones centrales o locales.

- El apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el fomento de las actividades estratégicas, como las de alta tecnología o de la defensa, y el desarrollo de las energías renovables (solar y eólica).
- Acciones encaminadas a mejorar la calidad de la salud (aumento de la dotación de hospitales y médicos) y de la educación (mejora de la formación).
- Ayudas a los grupos vulnerables, como los parados, pobres y pensionistas» (Vásquez Baquero, 2009).

En suma, como propone Albuquerque, «... entre las directrices para el diseño de políticas de desarrollo económico local, hay que destacar ámbitos decisivos como:

- La selección, adaptación y difusión de las tecnologías más apropiadas para lograr los objetivos de desarrollo económico local.
- La formación de recursos humanos según los requerimientos de innovación de los diferentes sistemas productivos locales.
- La ampliación del mercado interno y la generación de empleo productivo vinculado a la necesaria atención de las necesidades básicas (lo que resulta urgente en sociedades con carencias acumuladas).

- La utilización de los diferentes esquemas de integración supranacional como plataforma para la paulatina exposición a las exigencias de la competitividad internacional.
- El fomento de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados, a fin de construir la institucionalidad y el «entorno territorial innovador» que faciliten el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las MIPYME locales».

El DEL asigna un valor esencial a las capacidades humanas del territorio, su potenciación y constante desarrollo. Son esenciales las capacidades emprendedoras de los productores, la innovación para obtener mejoras en la producción y comercialización con apoyo de centros especializados, los liderazgos políticos y el buen gobierno para respaldar el proceso económico y mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio determinado.

Ventajas del desarrollo económico local para el territorio

El modelo o estrategia de desarrollo económico local busca impactar positivamente en el territorio al fortalecer las capacidades locales y potenciarlas. De este modo:

- El modelo DEL propone políticas y entrega herramientas para que cualquier territorio genere las bases de su propio progreso, ayudando al logro

de más equidad y cohesión entre los territorios.

- El DEL necesita del pleno desarrollo de las capacidades locales, en la medida que depende de ellas para lograr el éxito.
- El modelo DEL prioriza la creación de empleos sobre la producción de valor, en la medida en que las pequeñas y medianas empresas que constituyen su base de acción, se caracterizan justamente por usar mucha mano de obra y relativamente poco capital.
- La estrategia DEL es esencialmente participativa, ya que se basa en la organización, articulación y colaboración entre los productores y los restantes actores sociales, incluso las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios y los gobiernos territoriales.
- La propuesta DEL asigna a la innovación un rol dinamizador esencial en la medida en que permite ganancias en productividad y mejora la capacidad de las empresas locales para ganar nuevos mercados.
- El modelo DEL no es localista y no ignora los procesos que se desarrollan en el entorno nacional e internacional. Por el contrario, el desarrollo económico local busca reforzar las actividades productivas locales para insertarse mejor en la nación y en el mundo.

-
- El DEL busca la sustentabilidad del desarrollo territorial, lo que es favorecido tanto por el menor tamaño de las actividades productivas que impulsa, como por la pertenencia de los productores al territorio.

Las políticas hacia las pymes y la estrategia DEL-CS

En cualquier caso, el desarrollo económico local no puede prescindir del marco general que existe en cada país. Desde ya cabe preguntarse por qué podrían resultar las experiencias locales con pequeñas y medianas empresas, pymes, si han tenido tantas dificultades para lograr resultados a nivel general, aunque hay que reconocer sus limitantes como políticas diseñadas y ejecutadas centralmente que no consultan ni consideran adecuadamente a los actores territoriales. De todos modos, en esta sección se hace una breve síntesis de las evaluaciones recientes y útiles acerca de las políticas hacia las pymes en la Región, puesto que estas evaluaciones son útiles en el momento de implementar estrategias DEL.

Las dificultades de las pymes podrían sintetizarse de la siguiente manera (Mideplan, 1992): trabas y falta de redes para la comercialización; restricciones severas para el acceso al crédito; atraso tecnológico; mano de obra insuficientemente calificada; informalidad legal y tributaria; poca capacitación en gestión; problemas para acceder a los mercados de capitales y de servicios para su funcionamiento,

y acceso a infraestructura deficiente. Como consecuencia de lo anterior, todos los países ejecutan programas con el objetivo de que las empresas sean más competitivas, y así mejoren su posición en los mercados internos y, de otra parte, en casos menos frecuentes, puedan insertarse en los mercados internacionales.

Las áreas de intervención que fueron detectadas en un estudio muy reciente (Ferrero y otros, 2011) abarcan el acceso a herramientas financieras y a tecnología, asistencia técnica, capacitación, comercio exterior, prácticas asociativas, desarrollo de proveedores, sistemas de compras públicas y aglomeraciones, entre otras, respondiendo al diagnóstico que circula hace largo tiempo entre los especialistas. Sin embargo, se observa que los logros de las políticas hacia las pymes han sido limitados. Entre las razones que explican este divorcio entre esfuerzos y resultados, señala la síntesis de Goldstein y Kulfas (2011), es posible mencionar la escasa coherencia entre los objetivos, los instrumentos, los programas y los presupuestos asignados, además de la falta de integralidad y territorialización que se mencionan con frecuencia en los capítulos posteriores de este documento.

Por su parte, Dini y Stumpo (2011) consideran que «la dificultad de construir una capacidad institucional de fomento adecuada, en la gran mayoría de los países, la muy baja asignación de recursos humanos y financieros, la fragmentación y la baja coordinación de las acciones y, a veces, la focalización de las intervenciones en un conjunto reducido

y más dinámico de firmas, son elementos que contribuyen a explicar los escasos resultados conseguidos». Todo esto, pese a que desde fines de los setenta se viene configurando una institucionalidad pro pyme en el Estado y lo que se ha dado en llamar un estatuto pyme, es decir, un marco legal específico para el sector, como en Argentina, Colombia y Brasil, entre otros países de la Región.

Los ámbitos en que se sitúan los problemas de las políticas de apoyo a las pymes pueden ser definidos como la conformación institucional, el marco normativo y los sistemas de intervención (al igual que en las experiencias DEL que se analizan en este texto). Al plantear la conformación institucional se trata de identificar el rol y las atribuciones de las agencias de promoción.

El marco institucional es, en general, complejo, ya que está compuesto no solo por las agencias encargadas específicamente de la atención al sector, sino también por otras instituciones que ejecutan políticas que tienen impacto directo o indirecto sobre las empresas de menor tamaño, como bancos de desarrollo, entidades de promoción científica y tecnológica y centros de promoción de exportaciones, entre otras. Pero no debe olvidarse que el grado de autonomía, la experiencia, la disponibilidad presupuestaria y la cantidad y calidad de los recursos humanos son algunos de los elementos que definen la calidad de esta madeja de configuración institucional.

El marco normativo vigente forma parte de ese medio en el cual se desarrollan las políticas. Está constituido por la legislación específica en favor de las pymes, lo cual es particularmente importante para el diseño de políticas de desarrollo local, ya que estas pueden sostenerse en tales normas. Un ejemplo relevante es que, en el caso de Ecuador, el apoyo a este sector está constitucionalmente definido y, por lo tanto, excluye la competencia de las empresas mayores para la oferta en el caso de los uniformes escolares que se trata en este volumen. Las atribuciones de las instituciones locales difieren según cada país, organismo y tipo de programa. Estas suelen encargarse de ejecutar y coordinar los programas de capacitación, brindar servicios de asistencia, proveer información y fomentar las articulaciones entre diferentes actores.

Donde el sistema muestra una mayor «capilaridad» es en Brasil, señalan Goldstein y Kulfas –con un sector público descentralizado donde los gobiernos estatales utilizan el 29% de los recursos gubernamentales totales y los municipios el 26%–,¹ allí el SEBRAE cuenta con una amplia red de agencias diseminadas por todo el territorio, al tiempo que dispone del apoyo de una red de instituciones públicas, nacionales o descentralizadas, y de entidades privadas que contribuyen

1. Ver el informe mundial: *La financiación de los gobiernos locales* (CGLU, 2011) y *Descentralización política y fiscal en América Latina* (Rosales, 2012).

al cumplimiento de sus tareas. Este punto resultó clave cuando la conformación y fomento de los conglomerados productivos se convirtió en una de las prioridades de la política pública en favor de las pymes. Está claro que la descentralización de la institucionalidad de apoyo a las pymes es un factor esencial para proveer de capacidades técnicas y financieras a las iniciativas que se toman en un territorio local.

En Ecuador, el proceso de descentralización se inició durante los años noventa. Las políticas de fomento productivo se trasladaron al ámbito de los municipios y corporaciones paramunicipales, consejos provinciales y gremios empresariales, pero no fue suficiente para lograr éxitos notables (Burneo y Grijalva, 2010). Situaciones parecidas se dan en otros países de América Latina pero, como es sabido, los grados de desconcentración y descentralización del Estado y las políticas de desarrollo son muy diversas.

Es muy importante para potenciar el DEL reconocer los programas existentes para fomentar la creación de empresas. En todos los países de la región se implementan políticas para fomentar la creación de empresas y para asistirles en las etapas iniciales de vida. El conjunto de los instrumentos persigue propósitos de diversa índole. En algunos casos, las políticas se ejecutan para promover la creación de empresas dinámicas o para apoyar a jóvenes emprendedores; otras veces se orientan más a la generación de autoempleo. Incluso, las políticas pueden

impulsar la creación de empresas en un sentido amplio, sin un foco específico; o bien, ofrecer diversos programas para cumplir con más de un objetivo. Las autoridades locales y las agencias territoriales pueden ser un valioso aporte para intermediar entre los usuarios y los programas nacionales que, aunque tengan una finalidad local, están más alejados de los usuarios reales.

En este campo se han desarrollado debates que han sido también asumidos entre los especialistas del DEL. Por ejemplo, hay una crítica recurrente entre el carácter individualista versus las intervenciones sistémicas o bien el debate acerca de si es necesario que las autoridades actúen únicamente sobre las fallas de mercado o debe asumirse que el mercado estructuralmente conduce a concentración y exclusión, es decir, tiende a limitar la competencia en su sentido estricto.

Entre las necesidades para las pymes se encuentra el financiamiento pero cabe preguntarse: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales para influir sobre las tasas de interés? Los gobiernos locales pueden ayudar a crear fondos locales de crédito para pequeños y microempresarios utilizando las tecnologías de la denominada «banca de pobres».² No obstante, en una perspectiva

2. Un pequeño programa de apoyo a pequeños productores locales con fondos de la Unión Europea y ejecución de la Unión Internacional de Autoridades Locales (actual FLACMA) fue ejecutado en asociación con pequeños

de desarrollo local se debe suponer que la disponibilidad presupuestaria será escasa.

En la mayoría de los países es posible encontrar un sistema de apoyo integral para mejorar el acceso al financiamiento, que pone a disposición de las empresas diversos tipos de instrumentos, tales como: líneas de financiamiento, garantías, servicios de asistencia y programas de capital para el apoyo temprano. Generalmente, hay tasas preferenciales en ciertas líneas pero que no son masivas. Un instrumento que puede considerarse exitoso es el programa de cadenas productivas de NAFINSA, en México. Este fomenta la inserción de las pymes como proveedoras de empresas grandes y del gobierno, y se ofrece el acceso al factoraje electrónico, sistema que ha significado grandes ganancias de eficiencia. De todos modos, subsisten numerosas dificultades en cuanto al acceso a los instrumentos financieros de empresas de mayor tamaño como *factoring*, *leasing*, etc.

Goldberg y Kafuk hacen hincapié en una modalidad que había sido descartada por el esquema liberal imperante. Así, los países de la región están impulsando

municipios en Ecuador y Chile con resultados interesantes y duraderos, como la constitución de una cooperativa de ahorro y crédito en Biblian (Ecuador) y una metodología de adjudicación de créditos por parte de un comité local conformado por autoridades, empresarios y representantes de la comunidad en San Esteban (Chile), parecido al modelo de microcrédito utilizado por el Banco Grameen de Bangladesh, creado por Muhammad Yunus.

el poder de compra público como elemento compensador de las distorsiones propias del mercado que concentra las capacidades de oferta en grandes empresas. Para ello, se sancionan normas que determinan condiciones favorables para que las pymes participen en las licitaciones públicas y se instauren sistemas de transacciones que les faciliten los procesos operacionales. En varios países hay iniciativas para aprovechar el poder de compra estatal, pero en muchos casos, recuerdan los autores citados, las estrategias han quedado solo en la sanción de normas que nunca se han llevado a la práctica; en otros, si bien se logró la aplicación de algunas de ellas, no se ha podido medir el impacto que han generado sobre la dinámica de las pymes.

Vale la pena mencionar, además, las experiencias de Brasil, que buscan incrementar la participación del sector en las licitaciones públicas a través del marco normativo así como la de México ya mencionada. Cabe notar que, aun en EE. UU., hay regulaciones en este sentido. Aprovechar esta norma para favorecer pymes por extensión simple puede también favorecer a localidades específicas.

Como sea, en la estrategia DEL vinculada a la promoción de las pymes, es necesario definir el objetivo que se persigue, ya que al aceptar todos los enfoques, éstos pueden perfectamente entrar en contradicción, y es posible que la no explicitación de los criterios tenga como consecuencia la formulación de

políticas demasiado amplias, ambiguas e incoherentes, y que terminen siendo inútiles. En este texto, al incluir un objetivo de cohesión/inclusión social, se privilegian estos criterios sobre los de simple productividad/precio aunque, a medio plazo, son los propios consumidores los que podrían reclamar si están pagando «subsidios» a unidades productivas ineficientes. Asimismo, es necesario evitar que la política DEL/CS conduzca a una suerte de gueto productivo para pobres ya que, en este caso, lejos de promover la inclusión social, se cristaliza y autolegitima el fenómeno de la exclusión.

Un aspecto a considerar en la estrategia DEL/CS es la forma de instrumentar los programas de apoyo asumiendo una visión más descentralizada e integradora. Algunos analistas sugieren la clusterización, las estrategias asociativas y el desarrollo de las cadenas productivas como elementos centrales de esta mirada más integral, lo cual es mucho más relevante para las políticas de desarrollo local. Otros, como los expertos DEL, aseveran que los programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas deben ser descentralizados hacia los territorios, y los gobiernos subnacionales –intermedios y locales– deben asumir un rol facilitador, de coordinación y de gestión más importante.

A partir de estas experiencias los analistas suelen plantearse si el DEL es excluyente de las grandes empresas. En realidad no lo es, pero, a la inversa, las autoridades locales pueden hacer políticas para

las pymes pero rara vez se concitan a nivel local las políticas para las grandes empresas. Por lo demás, estas toman sus decisiones con una perspectiva global en su sentido estricto, es decir, mundial. Así, en los territorios las autoridades intermedias y locales suelen quejarse de que los niveles gerenciales de las empresas internacionales allí establecidas eluden sistemáticamente los contactos con las instituciones propias del territorio.

Hay opiniones (Reinecke y White, 2004) más pesimistas con respecto a las políticas que impulsan los gobiernos nacionales. De una parte, indican los autores, los gobiernos centrales hacen políticas de apoyo a las pymes pero, en cambio, miradas las regulaciones y transferencias como un todo, estas pueden beneficiar más a las grandes que a las pequeñas empresas puesto que aunque fuese solo en el ámbito administrativo, cumplir con las leyes y regulaciones puede ser una alta carga para las pymes; no así para las grandes empresas. Con todo, los resultados de las políticas específicas de desarrollo económico local podrán ser más positivos si el país dispone de una red institucional descentralizada de apoyo a las pymes.

Si bien el modelo DEL cuenta tanto con experiencias y casos de observación como con un planteamiento general acerca de su funcionamiento y herramientas de aplicación, no está del todo claro el modo de transformar las experiencias acotadas de desarrollo territorial conocidas en políticas nacionales de desarrollo. Uno de los principales obstáculos es la relativa

debilidad de los gobiernos locales, en la mayor parte de América Latina, siendo esta la instancia del Estado más adecuada para generar y apoyar procesos de desarrollo endógeno basados en las capacidades locales.

No obstante, acaba de ser publicado el texto con experiencias analizadas a partir de un universo de proyectos finalistas del concurso «Experiencias en innovación social», que realizó la División de Desarrollo Social de la CEPAL con el apoyo de la Fundación W.K. Kellogg.³ Cabe notar que estas experiencias fueron esencialmente orientadas hacia lo agropecuario y lo rural.

En las conclusiones de las experiencias mostradas en este estudio de CEPAL se destaca la integralidad que las define así: «En las experiencias analizadas, por rutas y con intensidades diferentes, un rasgo común es la intervención simultánea en frentes complementarios tales como la asistencia técnica y productiva, el fortalecimiento organizacional, la capacitación social y tecnológica, el apoyo

a la comercialización y la generación de formas de ahorro y crédito».

El segundo criterio es el de flexibilidad, es decir, «en la combinación de estas dimensiones de la intervención no existe una única y verdadera secuencia, ni tampoco una sola forma de combinar y ponderar los elementos. En el proceso paulatino de construcción de esas estrategias integrales de intervención, cada una de las experiencias construyó una ruta totalmente original y combinó los componentes de formas también muy propias. Cada experiencia se desenvuelve en un contexto histórico, social e institucional tan específico que el éxito de la política pública parece estar en proporción inversa a su rigidez».

Un tercer criterio es el de descentralización, en que «la flexibilidad institucional necesaria para adaptarse a las circunstancias específicas de cada lugar es más fácil de construir si hay una mayor cercanía entre los tomadores de decisiones públicas y los beneficiarios de sus políticas».

3. El concurso mencionado se inició en 2004 y contó con cerca de 4.800 postulaciones de prácticamente toda América Latina y el Caribe, de las cuales se escogieron 72 experiencias finalistas. El proceso de selección incluyó una visita de campo, lo que garantizó que todas ellas reunieran cinco importantes cualidades: ser socialmente innovadoras y sostenibles, ser costo eficiente, tener posibilidades de ser replicadas y asegurar la verdadera participación de la comunidad o los beneficiarios (Rodríguez y Alvarado, 2008).

Otro criterio a tomar especialmente en cuenta es el pluralismo entendido como «la apertura y capacidad para recuperar y adaptar conocimientos técnicos y ambientales tradicionales. Para conseguir esta apertura es necesario desarrollar actitudes y habilidades institucionales para conocer y reconocer estos conocimientos e incorporarlos a las propuestas formales previamente existentes».

Asimismo, la asociatividad o acción colectiva entre productores es también considerada como una de las claves del éxito.

b) El concepto de cohesión social, CS, y su relación con el DEL

Existen diferentes conceptualizaciones sobre cohesión social. Asimismo, hay varios conceptos de la misma familia (inclusión-exclusión, vulnerabilidad, protección social, etc.) que se usan como sinónimos sin serlos (Urriola, 2010). En este texto se usa como base la definición adoptada por la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III que establece:

«Una comunidad socialmente cohesionada –cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional– supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce en plenitud».

La noción de cohesión social, entonces, tiene como base los conceptos de

inclusión y pertenencia –o igualdad y pertenencia– y se ha originado en sociedades ordenadas bajo la égida del estado de bienestar. La definición básica que se ha presentado en la región latinoamericana es «la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellas operan» (CEPAL-AECI, 2007). No obstante, con el fin de dar una dimensión de mayor operatividad al concepto, la UE adoptó lo que se llama los indicadores de Laeken, que incluyen: ingresos, empleo, educación, salud, etc.

A juzgar por la bibliografía disponible, el propio concepto es de reciente uso en las políticas sociales. En efecto, solo desde hace unos 15 años, la Unión Europea (1997) y la propia CEPAL-AECI (2007) incorporaron a sus agendas este concepto, útil y complementario para evaluar la acción pública en favor de la protección social: la cohesión social.

La Cumbre Europea de jefes de Estado de 1997 estableció que la cohesión social es «... una de las necesidades prioritarias de una Europa ampliada [...] y un complemento esencial para la promoción de los derechos humanos y de la dignidad». De todos modos, la idea de cohesión social en Europa se institucionaliza por la necesidad de examinar en profundidad los sentimientos de pertenencia, confianza y seguridad. El documento que fija la estrategia de la Unión Europea (UE) al respecto (Consejo de Europa 2004) define a la cohesión

social como la «capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad solidaria compuesta por individuos libres que persiguen objetivos comunes por medios democráticos». Más tarde, en 2005, se precisa esta definición como sigue: la CS es «la capacidad de la sociedad para asegurar de manera durable el bienestar de todos sus miembros, incluyendo el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto de la dignidad en la diversidad, la autonomía personal y colectiva y la participación responsable» (Consejo de Europa, 2005).

La propia guía metodológica del Programa URB-AL III da cuenta del carácter reciente de la inclusión del concepto en las agendas gubernamentales al establecer que «desde la Cumbre de Río de Janeiro (1999), la cohesión social se ha convertido en el eje central de las relaciones y el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina. Así, tras las declaraciones de las cumbres UE-AL de Guadalajara (2004) y Viena (2006), los jefes de Estado y de gobierno, reunidos en Lima en 2008, reafirmaron que la cohesión social es un asunto prioritario que debe ser abordado por los gobiernos de ambas regiones para que puedan superarse los problemas derivados de la pobreza, la desigualdad social y la exclusión».

La cohesión social en una visión más funcionalista –en el sentido sociológico del término– también ha sido definida como «la promoción de comunidades

estables, cooperativas y durables» (Matarasso *et al.*, 1998). En ella priman las ideas de «recuperar la armonía» antes que fortalecer las potencialidades, que es el sentido principal de la definición actual de la UE. Muchas de las definiciones de cohesión social hacen alusión a los sentimientos de pertenencia y a las identidades valóricas, lo que restringe (y quizás hasta contradice) el alcance de la definición dada por la UE en tanto esta reconoce y valora la diversidad. No es posible entender el debate europeo sin recordar que se trata de sociedades con fuerte presencia de migraciones históricas que alcanzan a proporciones significativas de la población y que, además, provienen de culturas muy diversas y que algunos no se han adaptado fácilmente a los patrones culturales de los países receptores de las migraciones.

Por ello, existen otras definiciones que ponen el acento en las capacidades para vivir y reaccionar de manera común en función de principios societales, por ejemplo, la democracia. No obstante, esta acepción deja el interrogante sobre esos objetivos que podrían no ser comunes y que, en sí mismos, pueden ser excluyentes. La cohesión social según la CEPAL (2007) «se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad... Se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellas operan».

En todo caso, para ilustrar el sentido y la amplitud del debate en Europa, la OCDE (1999) propuso 16 indicadores de cohesión social, que son los siguientes: 1. Tasa de divorcio; 2. Tasa de fecundidad; 3. Porcentaje de familias monoparentales; 4. Pertenencia a asociaciones locales; 5. Tasa de participación electoral; 6. Población nacida en el extranjero; 7. Matrimonios mixtos; 8. Personas exiliadas; 9. Tasa de suicidios; 10. Promedio de edad de la mujer al tener el primer hijo; 11. Mujeres laboralmente activas con hijos; 12. Tasa de criminalidad; 13. Tasa de muertes ocasionadas por el uso de drogas; 14. Permisos de trabajo por enfermedad o accidente; 15. Personas detenidas en establecimientos penitenciarios; 16. Adquisición de nacionalidad.

Se puede afirmar que algunos de estos indicadores están fuertemente vinculados a la historia reciente de Europa, con altos índices de inmigración y con otros niveles de desarrollo.

A los efectos de este documento cabe notar que el término «exclusión» se usa como aproximación válida a la no cohesión aunque tiene diferentes acepciones relacionadas con la forma de exclusión: económica (en relación al consumo, al trabajo o a los servicios), social (en relación a la vivienda o a la protección social en general), cultural (deserción escolar, analfabetismo en cualquiera de sus formas, abandono de la identidad básica/natal), física (alcoholismo, discapacidad física) o legal (sin acceso al sistema de justicia,

indocumentado). De cualquier modo, al intervenir positivamente en las redes que determinan los procesos de exclusión se avanza en la cohesión social y, en este ámbito, la protección social es uno de los ejes para hacerlo.

No obstante, como indica Menéndez (2010), el concepto de cohesión social tiende a verse absorbido o empañado por otros conceptos relacionados, como son la desigualdad, equidad, la inclusión social y el bienestar. Cuando se examina la agenda de la Unión Europea se puede observar que los acuerdos sobre cohesión social se traducen principalmente en un conjunto amplio de políticas e indicadores destinados a reducir la brecha de ingresos y garantizar un mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud.

La CEPAL, señala Menéndez, afirma que ello se debe probablemente a que la propia tradición de ciudadanía social de las sociedades europeas daba por sentado, a partir de los derechos sociales, una relación intrínseca entre la inclusión social y la provisión de mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia social de los individuos lo cual jamás ha sido la situación normal o media en América Latina.

Por ello surgen diversas definiciones sobre CS. Incluso, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ha aportado a la definición de cohesión social:

«el conjunto de factores que contribuyen a establecer los equilibrios básicos entre los individuos de una

sociedad, manifestándose a través del grado de integración económica, social, política y cultural». Pero también como «el conjunto de externalidades positivas que genera el capital social más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos».

En alguna medida, el término CS ha aparecido como antinomia del de exclusión social, que, en todo caso, no ha sido aún definido con claridad. Pese a tener más de tres cuartos de siglo (Alanís y otros, 2010), no se ha llegado a una sola definición que comprenda satisfactoriamente lo que este concepto abarca. Dos de las más mencionadas acepciones actualmente son las siguientes:

«[Los individuos] ... sufren exclusión social cuando: (a) sufren desventajas generalizadas en términos de educación, habilidades, empleo, vivienda, recursos financieros, etc.; (b) sus oportunidades de obtener acceso a las principales instituciones que distribuyen esas oportunidades de vida son sustancialmente menores que las del resto de la población; (c) esas desventajas y accesos disminuidos persisten a lo largo del tiempo».

Además, el término «exclusión», que ha agrupado al de nuevas pobrezas, tiene un sentido mucho más fuerte: no se trata solo de seres humanos no integrados al crecimiento sino también los que no pueden adaptarse a las mutaciones económicas y sociológicas, y que se

sitúan –son situados– por ello fuera del aparato de producción. A medida que se ha ido generalizando, la exclusión social aparece como resultado de un proceso de acumulación de precariedades y de «minusvalías» sociales que suele conducir al desempleo duradero, a la destrucción del tejido familiar y a la pérdida de la vivienda.

En general, en América Latina el concepto de CS aparece subsumido o confundido con los demás conceptos ya mencionados. Por ejemplo, Durán (2008) –en las III Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales organizadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional– señala que la cohesión social «tratándose de un concepto más laxo (sic) apunta –entre otros objetivos– al incremento de la presencia ciudadana en el diseño, debate y fiscalización de las políticas públicas, en el convencimiento de que ello amplifica el ámbito de la participación social de todos los grupos que conforman la sociedad».

Quizás el problema fundamental para lograr CS en los países de América Latina es que las condiciones dominantes son, por el contrario de lo deseado, la heterogeneidad e incluso un no asumido racismo en contra de los pueblos originarios; elitismo y exclusión; percepción ajena del Estado; falta de compromisos políticos estables; desarticulación del movimiento laboral.

Cabe preguntarse, entonces, si existe alguna resolución virtuosa en el vínculo

DEL-CS. Es lo que se espera concluir en este documento. Para ello parece razonable entender la cohesión social como un contrato.

El contrato –como metáfora– implícitamente establece indicadores los cuales son constitutivos de cohesión social. En efecto, la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III apunta a: «la mejora de procesos y políticas públicas locales encaminadas a incrementar la cohesión social en los territorios a través del desarrollo de acciones en cinco sectores de intervención (o dimensiones): productivo-ocupacional, cívico, territorial, institucional y social. Dicha perspectiva sostiene que la cohesión social, más que un modelo social empíricamente observable, constituye un horizonte de referencia al que puede aspirarse» (Del Río, s/f). Retomando la definición básica de la OCO, que se presentó al inicio de esta sección, podría sintetizarse en:

Inclusión en la diversidad (productiva y social).

- Acceso y satisfacción de necesidades básica de los actores.
- Derechos y deberes ciudadanos y de participación.
- Acceso simétrico de los actores a las instancias que aseguran y garantizan los elementos contractuales anteriores.

Un desarrollo de estos elementos lo hacen Courbis y Espejo (2007):

«Entre los elementos característicos de un contrato que resultan importantes para sostener la conveniencia del empleo de la metáfora contractual para justificar la asunción de un papel activo de las instituciones estatales en materia de cohesión social, se encuentran los siguientes:

- i El necesario carácter inclusivo del contrato, en relación con los actores y colectivos sociales participantes. Esto implica la consideración más amplia de perspectivas e intereses articulados por grupos y sectores sociales diversos –en especial, de aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.
- ii La garantía de acceso a niveles mínimos de satisfacción de necesidades básicas, como condición de libertad –entendida en un sentido de no dominación– y, por ende, como requisito indispensable para la asunción de obligaciones a partir de un contrato por parte de quienes lo celebran.
- iii La necesidad de asumir el carácter dinámico y variable de las obligaciones emanadas de un contrato de cohesión social, en la medida en que la contingencia y el ritmo de cambio que caracterizan a las sociedades contemporáneas modifican la percepción acerca de aquellas condiciones mínimas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de una ciudadanía activa.

-
- iv La importancia de establecer mecanismos de diálogo y renegociación de las obligaciones emanadas del contrato, a los efectos de actualizar sus exigencias, en vista de la mutabilidad señalada en el punto anterior.
- v La exigencia de un sistema complejo de garantías como mecanismo de exigibilidad de las obligaciones emanadas del contrato de cohesión social. Este sistema debe incluir garantías de tipo institucional y extrainstitucional. Entre las primeras, deben considerarse distintas formas de garantía política, y –para el caso de fallo de las primeras, y en la medida de las posibilidades y limitaciones que ofrecen dichos mecanismos– garantías de tipo jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional, que permitan a las víctimas formas de denuncia o reclamo en caso de incumplimiento. Entre las segundas, se encuentran los modos activos de participación en la esfera pública y autotutela de los propios ciudadanos, si es que se pretende verlos como participantes reales del contrato que los vincula».

Por otra parte, la OCDE en noviembre de 2011 publicó el informe *Perspectives on Global Development 2012 – Social Cohesion in a Shifting World*, el cual define tres pilares de la CS y que resultan decisivos para los resultados en el desarrollo. Estos son: la inclusión social, el capital social y la movilidad social.

Un esquema útil para evaluar la convergencia entre DEL y CS se encuentra en CEPAL (2007), que define tres políticas para fomentar la Cohesión Social (CS): i) el incremento de las oportunidades productivas; ii) el fomento del desarrollo de las capacidades individuales, y iii) la conformación de redes más inclusivas de protección ante las vulnerabilidades y riesgos. Como puede observarse, estas políticas son compatibles con las del DEL. De hecho, el vínculo se establece en tanto un adecuado DEL puede potenciar la CS y viceversa.

El DEL asigna un valor esencial a las sinergias que se crean cuando existen capacidades humanas y técnicas en el territorio, su potenciación y constante desarrollo. Así, son esenciales las capacidades emprendedoras de los productores, la innovación para lograr mejoras en la producción y en la comercialización, con apoyo de centros especializados, de los liderazgos políticos territoriales y del buen gobierno para respaldar el proceso económico y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio. Estas son, simultáneamente, características deseables de la cohesión social.

Adicionalmente, hay un texto aún más reciente de la CEPAL (Rodríguez *et al.*, 2011) que concluye muy similarmente a lo que se propone en este texto. Es decir, los objetivos de DEL y de CS parecieran converger al momento de situarse en estos objetivos o en los indicadores relacionados.

«Las cuatro categorías para dar cuenta del impacto de las experiencias en el desarrollo económico local de su respectivo territorio fueron: creación de oportunidades, difusión de su saber y su hacer, generación de bienestar, y liderazgo e institucionalización. Por otra parte, se retomaron los elementos que la teoría del DEL considera que deben estar presentes en un territorio para alcanzar el desarrollo económico local: fomento de emprendimientos productivos y capacitación; encadenamientos productivos; procesos colectivos de planeación estratégica; concertación público-privada; gobiernos locales actuando como animadores; liderazgo y participación social; institucionalización del proceso».

En el tercer capítulo, justamente, se destacan los efectos de las políticas de DEL en los componentes de la CS. A mayor potenciación de los elementos constitutivos de la CS, más virtuosa será una estrategia conjunta DEL-CS.

II. Descripción de los casos de desarrollo económico local

Para los efectos de este estudio hemos seleccionado varios casos de desarrollo económico local, considerando que respondan a procesos valorados positivamente, que representen situaciones de municipios diversos y, también, que correspondan a países distintos. De este modo, se presentan casos de Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú, representativos de situaciones de municipios urbanos (uno central y otro popular periférico), de ciudades intermedias, incluida una ciudad puerto, y de un municipio rural con población indígena. Desde el punto de vista de las economías locales se muestran realidades muy diversas, que van desde la industria exportadora, la pequeña industria y el artesanado, las actividades administrativas y de servicios, la producción agropecuaria y el turismo.

Los casos⁴ han sido actualizados directamente por los autores especialmente para este estudio o constituyen experiencias documentadas,

4. Los casos de Rafaela, Villa El Salvador y la comuna de Santiago de Chile han sido levantados hace algunos años por Mario Rosales y seguidos posteriormente: aparecen publicados en el libro *El buen gobierno local* (Universidad Bolivariana, 2005). El caso de La Libertad (El Salvador) fue levantado directamente por Mario Rosales con ocasión de un seminario sobre DEL realizado en San Salvador con apoyo de la Federación Canadiense de Municipios, FCM (febrero de 2012). Almolonga, redactado por Mario Rosales en 2012, se basa en información secundaria. El caso de las hilanderías y uniformes escolares en Ecuador ha sido documentado y escrito por Rafael Urriola.

las cuales han sido complementadas con información reciente. La actualización se ha realizado en base a información secundaria reciente y los autores han recurrido, complementariamente, a informantes calificados capaces de aportar nuevos datos y/o corroborar o aportar información complementaria. Los casos seleccionados son los siguientes:

1. Rafaela (provincia de Santa Fe, Argentina). Esta es, tal vez, la experiencia de desarrollo económico local más completa y estudiada de ese país. Se desarrolla en una ciudad intermedia pequeña, que bordea los 100.000 habitantes y cuenta con un gobierno local ocupado del tema económico que ha desarrollado capacidades de apoyo a los emprendedores locales jugando un rol clave como entidad articuladora de los esfuerzos públicos, privados, locales y nacionales.
2. Villa El Salvador (municipio urbano popular de Lima, Perú). En los años setenta se lleva a cabo un proceso de invasión de familias sin casa –que deviene primero movimiento social y luego municipio distrital– y entre sus logros construye e instaura un parque de la pequeña industria y artesanía con apoyos municipal, del gobierno nacional y de la ONUDI. Es el caso DEL más reconocido del Perú. Villa El Salvador posee ahora más de 400.000 habitantes.
3. Almolonga (Guatemala). Este es un pequeño municipio indígena de

14.000 habitantes, cuyos pequeños productores campesinos producen y exportan hortalizas tanto a otros países de Centroamérica como a México.

4. Santiago (Chile). Esta comuna de 200.000 habitantes y capital política del país lidera un proceso de repoblamiento y recuperación de barrios, que moderniza y dinamiza el centro de la ciudad atrayendo habitantes y estimulando la economía urbana.
5. Puerto de La Libertad (El Salvador). Este municipio de 36.000 habitantes impulsa, en alianza con el gobierno central, un dinámico proceso de transformación del tradicional puerto comercial en atractivo puerto turístico aprovechando la cercanía de San Salvador.
6. Adicionalmente, se ha documentado en Ecuador una experiencia nacional de compras estatales de uniformes escolares para los estudiantes de los establecimientos primarios y secundarios a pequeños productores y artesanos del vestuario.

En las páginas siguientes se incorporan las seis experiencias antes enumeradas:

1. La dinámica ciudad industrial de Rafaela, en Argentina⁵

Resumen

Rafaela es la tercera ciudad de la provincia de Santa Fe, en Argentina, y cuenta con cerca de 100.000 habitantes. Rafaela muestra un extraordinario dinamismo económico y cuenta con 432 industrias manufactureras de todos los tamaños –varias de la cuales exportan–, lo que le da una calidad de vida y paz social poco común. En el origen del proceso parece estar el carácter emprendedor de los primeros migrantes y fundadores, llegados en la segunda mitad del siglo XIX, desde la región del Piamonte (Italia). Austeros, trabajadores, de origen social humilde, los primeros rafaelinos se dan maña para, con recursos escasos, transformar una región agrícola en una pujante área industrial. Al entrar Argentina en un proceso de reconversión y de inserción mayor en la economía mundial, la Intendencia Municipal de Rafaela asume, desde 1991, un rol activo como promotora del desarrollo local para enfrentar, así, las crisis económicas que amenazan a industrias y empleos.

5. Caso levantado originalmente por Mario Rosales en base a visitas al terreno, entrevistas e información secundaria el año 2001 con apoyo de la Fundación Friedrich Ebert. Actualizado varias veces hasta el 2012.

Orígenes y desarrollo de Rafaela

En un principio son las actividades agrícolas, luego las pequeñas agroindustrias ligadas a las lecherías, las curtiembres y otras producciones agropecuarias. Con sus propias manos, los productores de Rafaela crean las primeras maquinarias agrícolas, base de la actual industria metal-mecánica. En la actualidad, en Rafaela funcionan 432 industrias manufactureras de todos los tamaños, muchas ubicadas en un parque industrial en expansión. Hasta 1990, el proceso industrial y productivo rafaélino marchaba por el empuje de las propias industrias y de sus cámaras, que agrupan a las diversas ramas de la producción, agrupadas todas en el poderoso Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos, que también integra a otros municipios colindantes.

A fines de la década de los ochenta la municipalidad muestra una situación económica precaria y su estructura administrativa no funciona de modo efectivo. A partir de 1991, las nuevas autoridades municipales –encabezadas por el joven intendente municipal peronista Omar Perotti– inician un proceso de modernización municipal logrando un presupuesto equilibrado, mejorando la calidad de los procesos internos municipales y abriéndose hacia la colaboración con el sector privado.

La Intendencia Municipal pronto advierte el peligro que representa

para sus actividades económicas la creciente integración de Argentina en el mercado mundial y los ajustes estructurales de las políticas económicas en el país. El intendente Perotti y sus equipos deciden desarrollar una política local de fomento productivo y se crea la Secretaría Municipal de Programación Económica, con la misión de concertarse con los actores privados organizados y, de ese modo, apoyar al sector productivo, en particular a los empresarios medianos y pequeños. De este modo, la municipalidad de Rafaela pasa de ser una buena administradora de servicios a convertirse en un gobierno local promotor del desarrollo económico. Una de las primeras actividades fue apoyar la organización de los pequeños productores, creándose la Cámara de Pequeñas Industrias de la Región, CAPIR, en 1993.

De este modo, los pequeños industriales desarrollan crecientes vínculos con las organizaciones de los productores –con una larga tradición de representación y acción gremial– para dinamizar sus actividades. El principal medio de acción municipal es la Secretaría de Programación Económica, que realiza, entre otras, las siguientes iniciativas:

- Apoya la organización de los pequeños empresarios, mediante la creación de la Cámara de la Pequeña Industria de Rafaela, CAPIR, la que una vez operando se integra en el Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos como una organización especializada.

- Desarrolla programas de apoyo a la comercialización de productos de los medianos y pequeños emprendedores, mediante giras de negocios, capacitación, la creación de un portal y página web y otros medios similares.
- Crea un programa de asistencia técnica para apoyar con extensionistas a las industrias medianas y pequeñas.
- Crea el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local, ICEDEL, para servir a los pequeños empresarios.
- Apoya la construcción del Parque Industrial y de su extensión.
- Apoya la conformación del Centro de Desarrollo Empresarial –con respaldo del BID–, programa pionero, ejecutado por el Centro Comercial e Industrial con apoyo municipal.

Las políticas municipales son bien recibidas por los empresarios, en particular por los medianos y pequeños. La filosofía municipal es que toda política o acción de fomento debe efectuarse en conjunto con las organizaciones empresariales. De este modo, en Rafaela se desarrolla una alianza estable entre el sector público local y el sector privado –al que se agregan las universidades– que ha dado origen a una red articulada de organizaciones de apoyo y a una compleja batería de políticas que utilizan varios instrumentos de fomento y apoyo.

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

Fuente: Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL). Municipalidad Rafaela

Una de las características del proceso rafaélino es su carácter endógeno, originado y centrado en la capacidad de agentes locales, con un gran arraigo en el territorio y con las tradiciones que allí se han gestado. El proceso productivo rafaélino sitúa a la ciudad con ingresos per cápita comparables con ciudades industriales como las cercanas Rosario y Córdoba.

¿Tienen el proceso de desarrollo de Rafaela y sus actores la capacidad para enfrentar y salir airoso de las sucesivas crisis que afectan a la economía argentina? La pequeña Rafaela resiste bien los embates del proceso de reestructuración y ajuste que sufre la economía argentina a comienzos del milenio. Solo una industria debe

cerrar. Pablo Costamagna, ex jefe de la Secretaría de Programación Económica, agrega condicionantes para mantener los dinamismos: «Rafaela saldrá adelante una vez más», afirma, «siempre y cuando se preocupe y resuelva bien tres desafíos: mejorar sus capacidades exportadoras, desarrollar una buena capacidad de innovación tecnológica y formar una nueva generación de emprendedores jóvenes que asuman el relevo y sepan afrontar los nuevos tiempos...». Tarea nada fácil, aunque planteada con claridad.

Costamagna expresa el sentir de los agentes públicos y privados locales.

Una mirada más cercana a la economía de Rafaela muestra la existencia de un importante sector de 432 industrias manufactureras, que generan casi 8.000 empleos y realizan exportaciones industriales por más de US\$ 202 millones en 2005, aumentando a US\$ 242 en 2007. El 67% de las exportaciones proviene del sector de alimentos, en tanto el 32% surge de las autopartes, maquinaria y equipo de

Características de la industria manufacturera de Rafaela (Industrias censadas, personal ocupado, monto de facturación y exportaciones)								
Rama de actividad	Industrias censadas 2006		Personal ocupado 2006		Facturación sin IVA 2005		Exportaciones FOB 2005	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Pesos	%	Dólares	%
Total	432	100.0	7.798	100.0	1.935.976.424	100.0	201.948.137	100.0
Productos alimenticios, bebidas	108	25.0	2.079	26.7	1.180.535.073	61.0	135.237.958	67.0
Textiles, prendas de vestir, teñido de pieles	26	6.0	159	2.0	13.040.619	0.6	--	--
Madera y sus productos (excepto muebles), artículos de paja, trenzables	22	5.1	70	0.9	2.003.421	0.1	--	--
Papel, productos del papel, edición, impresión, grabaciones	29	6.7	224	2.7	24.866.327	1.3	15.000	--
Sustancias y productos químicos	12	2.8	86	1.1	7.710.258	0.4	19.395	--
Productos de caucho y plástico	8	1.7	1.5	1.9	13.439.916	0.7	99.799	--
Productos de minerales no metálicos	29	6.7	405	5.2	42.097.490	2.2	1.000	--
Fabricación de metales comunes	3	0.7	74	0.9	6.678.904	0.3	--	--
Productos de metal, excepto maquinaria y equipo	66	15.3	436	5.6	55.642.427	2.9	597.065	0.3
Maquinaria y equipo	42	9.7	1.094	14.0	155.430.917	8.0	7.293.349	3.6
Maquinaria y aparatos eléctricos	10	2.3	141	1.8	51.304.944	2.6	61.437	--
Instrumentos médicos, ópticos, de precisión y relojes	4	0.9	59	0.8	7.624.932	0.4	--	--
Partes de automotores, remolques y semirremolques, equipos de transporte	37	8.6	2.293	30.2	278.598.182	14.4	56.995.034	28.2
Muebles, colchones y otros	32	7.4	559	7.2	96.566.811	5.0	1.601.200	0.8
Reciclamiento	4	0.9	12	0.2	427.200	0.0	26.900	--

Censo Industrial Rafaela 2006. Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL), Municipalidad de Rafaela

transporte (Censo Industrial Municipal, 2006).

La situación de Rafaela es sólida en lo económico y social. Posee un 51,6% de población activa y el desempleo alcanza solo el 5,4% en 2009 (Intendencia Municipal, 2010). El 80% de la población habita en vivienda propia. El 81,7% tiene cobertura médica. El 97,6% de la población de 5 años y más es alfabeto y del 28,1% que estudia, el 15,3% cursa estudios universitarios.

Fortalezas:

- La tradición y cultura emprendedora y productiva existente en los empresarios industriales, comerciales y agrícolas de Rafaela.
- La fuerte institucionalidad del sector público y privado, que ha desarrollado sus capacidades asociativas y de alianza para apoyar al sector productivo.
- Capacidad de la Intendencia Municipal para jugar un rol dinamizador del desarrollo local.
- Apertura y visión de los grupos empresariales para realizar alianzas y consensuar políticas con la municipalidad.
- Capacidad para generar redes de colaboración y conseguir apoyos externos, en especial los recursos BID para la investigación y la innovación.

- Rafaela es centro del entorno productivo del departamento de Castellanos, que integra a otros dos municipios y totaliza 800 empresas.

Debilidades:

- Ciudad y entorno inmediato pequeño y relativa debilidad para enfrentar los procesos económicos y la evolución de la economía nacional y mundial.
- La Intendencia Municipal quita prioridad durante algunos años a las políticas de desarrollo económico, si bien ahora continúa con ellas con el Intendente Omar Perotti, reelegido en el cargo después de algunos años de alejamiento.

Resultados:

- Funcionamiento de un dinámico sector industrial de 432 empresas, que exporta US\$ 242 millones anuales (2009), el 51% de la población es económicamente activa y el desempleo afecta a solo el 5,4% de la PEA.
- Existencia de una amplia red institucional de apoyo al desempeño de las empresas rafaelines, conformada por el Centro Comercial e Industrial, la Secretaría de Programación Económica, el Centro de Desarrollo Empresarial (1996), el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (1997) y varias otras, totalizando una veintena de organizaciones de apoyo al desarrollo local.

- Desde 1991, la Intendencia Municipal desarrolla un Programa de Modernización Municipal basado en lograr orden presupuestario, recaudar recursos propios e incorporar calidad en los procesos administrativos y de servicios, ganando el Premio Nacional a la Calidad (1995).
- Creación de la Secretaría de Programación Económica (1991) e intervención de la Intendencia como facilitadora del desarrollo económico local en alianza con los actores productivos, lográndose la organización de los pequeños empresarios en el CAPIR (1993).
- Diseño del Plan Estratégico para potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional (1996).
- Los buenos resultados de la economía se trasladan a la población y Rafaela posee buena infraestructura de servicios, muestra buenos indicadores de atención en salud, educación e ingreso y ha desarrollado una institucionalidad compleja e integrada que le asegura gobernabilidad.

2. El parque de la pequeña industria de Villa El Salvador, Lima⁶

Resumen

El movimiento de familias sin casa que invade tierras urbanas en Lima en 1971 origina la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES, 1973), que urbaniza, ordena, construye viviendas y hace desarrollo local en pleno desierto al sur de Lima. Villa El Salvador es reconocida como municipalidad Distrital (1983), es visitada por el Papa (1985) y recibe apoyo internacional (Premio Príncipe de Asturias, España, 1987). Menos conocido, pero altamente relevante es el Parque Industrial –que alberga ahora a más de 1.500 pequeñas y medianas industrias–, que contribuye al desarrollo económico y el equilibrio social del nuevo municipio. Villa El Salvador posee ahora más de 400.000 habitantes.

6. Caso levantado originalmente por Mario Rosales en el año 2001 con apoyo de la Federación Canadiense de Municipios y de la Fundación Friedrich Ebert. Actualizado posteriormente (2010, 2011 y 2012).

Origen de Villa El Salvador⁷

En mayo de 1971, doscientas familias invaden tierras privadas vacías ubicadas al sur de Lima. Se genera un fuerte conflicto con la Junta Militar, presidida por Juan Velasco Alvarado, que se acrecienta con la llegada de miles de nuevas familias durante los días siguientes. Los pobladores son trasladados a un área desértica cercana, próxima al mar y a la carretera Panamericana, ubicada 25 kilómetros al sur del centro de Lima.

Desde sus inicios, Villa El Salvador constituye un excepcional proceso social donde destaca la fuerte organización de los pobladores. La Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador, CUAVES, se estructura desde abajo hacia arriba de modo piramidal apoyándose en los dirigentes de cada una de las manzanas y sectores que conforman el área habitada por las familias. A fines de los años setenta –cuando Villa cuenta ya con 125.000 habitantes– las mil manzanas de viviendas existentes poseen 5.000 dirigentes activos. Así, los pobladores crean organización, capacidad de autogobierno, de presión y de negociación.

El acuerdo⁸ del 11 de mayo de 1971 con el gobierno central no solo implica un reconocimiento, sino también el traslado de los pobladores de Pampas de Lurín y la canalización posterior de apoyos. La «*etapa de planeamiento*» permite una ordenada ocupación del espacio estableciéndose áreas de vivienda, comercio, recreación, de producción agrícola y, en particular, terrenos para el futuro parque industrial. Empero, los espacios dejados para la instalación de grandes y medianas industrias no logran atraer empresas externas por razones variadas: infraestructura de servicios precaria, imagen social inestable o falta de apoyo técnico, financiero y político.

Uno de los logros más importantes del proceso de desarrollo de Villa El Salvador es que pasan de ser un movimiento de pobladores, liderados por una organización territorial: la CUAVES, a constituirse como municipio, lo que implica que tanto el gobierno central como el Parlamento le reconocen al territorio y habitantes organizados sus capacidades de autogobierno. Efectivamente, el 1 de junio de 1983 el gobierno nacional promulga el decreto que crea el Municipio Distrital de Villa El Salvador y el 1 de enero de 1984 asume el

7. Ver video e historia de Villa El Salvador en: «<http://www.munives.gob.pe/Videos/HistoriaVillaElSalvador/HistoriaVillaEl%20Salvador.htm>». Y video sobre el Parque Industrial en: «<http://www.munives.gob.pe/videos/pives/pives.htm>».

8. «*Luego de varios días de conflicto se llegó a un acuerdo entre el Ministerio de Vivienda y un comité del grupo de pobladores. El acuerdo consistía en la desocupación voluntaria de los terrenos tomados a cambio de la reubicación*». Ver anexo 2.

Concejo Municipal –electo en noviembre de 1983– que encabeza el primer alcalde de Villa El Salvador, Michel Azcueta.

La existencia de un gobierno local refuerza a la localidad y le permite establecer nuevos contactos, ganar aliados y realizar diversas gestiones ante el gobierno central, actores institucionales públicos y privados y la comunidad internacional para atraer recursos y diversos tipos de cooperación. Entre las acciones de desarrollo que impulsa la nueva municipalidad de Villa El Salvador está la creación y funcionamiento efectivo de un parque industrial.

A partir de 1986 –bajo la alcaldía del profesor de origen español, Michel Azcueta– la municipalidad y la Asociación de Productores –que agrupa a los artesanos y talleres establecidos en la Villa– reorientan el parque al servicio de los microempresarios y talleres que funcionan en las viviendas. En especial, se consigue el estratégico apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI, que otorga asistencia para organizar el Parque Industrial.

Historia y evolución del Parque Industrial

La evolución del Parque Industrial de Villa El Salvador pasa por cinco etapas, definidas del modo siguiente:⁹

1. «El período de 1971 a 1975, que coincide con el régimen militar de Juan Velasco Alvarado y se le puede denominar “la etapa de planeamiento”. Su mayor logro fue estimular la conciencia colectiva de los pobladores sobre la necesidad de un área... para actividades generadoras de empleo, las cuales beneficiarían a toda la comunidad. Junto a la zona residencial y a la zona agrícola forestal, la zona industrial pasó a formar parte del “mito fundacional” de Villa El Salvador».
2. «El segundo período –de 1975 a 1985– cubre las gestiones presidenciales de Morales Bermúdez y Belaúnde. Desde mayo de 1976, la dirección del Parque Industrial corresponde al Ministerio de Vivienda. La calificación de beneficiarios y la asignación de lotes están a cargo del Ministerio de Industria (MICTI), mientras que la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) asume la financiación de las obras, la adjudicación de los lotes y la recuperación de la inversión. En 1976 parte de la zona industrial es

9. Tomado de «El Parque Industrial de Villa El Salvador». *Es mi Perú*, 5 de enero de 2008, con plano del Parque Industrial. «<http://esmiperu.blogspot.com/2008/01/el-parque-industrial-de-villa-el.html>».

invadida por “población excedente” y por especuladores de terrenos. En mayo de 1977, el Estado establece la adjudicación del área del Parque Industrial a empresas privadas, las cuales se encargarían de su desarrollo». ¹⁰

3. «El tercer período va de 1986 a 1991, cuando el gobierno local y una coalición de asociaciones de productores intensifican sus esfuerzos para recuperar el Parque Industrial para la comunidad, señalando que es parte del plan integral de desarrollo de Villa El Salvador. El alcalde Michel Azcueta –reelegido en 1986 por un nuevo período de tres años– y la Asociación de Productores hacen campaña para reorientar el parque hacia la pequeña empresa. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Industrial (ONUDI) juega un papel decisivo, proporcionando asistencia técnica y apoyo institucional para reorientar el proyecto y encontrar fuentes de financiamiento». ¹¹

4. «El período de 1991 a 1995 [...] fue más bien [...] de parálisis debido a cambios desafortunados en el liderazgo de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de Villa El Salvador, cuya directiva afronta conflictos políticos internos. En marzo de 1991, existen 200 empresas operando en el parque, otras

-
10. El relato continúa: «La agencia estatal responsable del proyecto hace poco para llevar a cabo estos planes. Por el contrario, 160 hectáreas del Parque son utilizadas para programas de viviendas. En 1980, con el régimen del presidente Belaúnde, la zona industrial es transferida al Ministerio de Industria, reformulando el proyecto del Parque Industrial, el cual estaría orientado hacia industrias “de tecnología avanzada”. El objetivo principal era promover la creación de empresas exportadoras privadas, así como la generación de fuentes de empleo. Los inversionistas privados no muestran interés y ni siquiera construyen el cerco perimétrico de su lote, además la lentitud en la instalación de servicios básicos como agua y electricidad y la crisis económica limitan la capacidad de atracción a inversionistas privados».

-
11. «La principal contribución de ONUDI fue el diseño organizativo del parque. El criterio básico es agrupar a las empresas por ramas de actividad en las mismas manzanas. Los consultores de ONUDI observan que la rama industrial sería la estructura fundamental del Parque Industrial. Los estudios preliminares identifican siete actividades: carpintería de madera, carpintería metálica, fundición, confecciones, calzado y productos de cuero, artesanía e industria de alimentos. La asociación unificada de productores se reorganiza gremialmente por actividad y las manzanas del parque son asignadas a los siete grupos. El diseño de la ONUDI induce Centros de Servicios Comunes (maquicentros) para cada actividad industrial, los cuales están localizados cerca del centro de cada manzana; estos centros de servicio cuentan con maquinaria relativamente costosa, fuera del alcance de los pequeños productores, y ofrece servicios definidos y controlados por los empresarios residentes en la manzana, así mismo se señala que dichos centros serían de propiedad común de los empresarios de cada manzana o rama. El proyecto del parque industrial está dirigido a acelerar la modernización de la producción en pequeña escala en Villa El Salvador, afirmando sus vínculos con la “economía formal”».

están construyendo sus lotes [dando] empleo a unos 1.200 trabajadores. A fines de 1991 se han concluido las obras civiles de los centros de servicios de cinco ramas de actividad (confecciones, calzado y productos de cuero, carpintería de madera, metal-mecánica y fundición). Asimismo se inaugura el Centro de Desarrollo Productivo, como centro de capacitación y servicios para la actividad metal-mecánica, y el centro de ventas y exhibiciones. En 1991, APEMIVES publica su primer directorio y [hay] signos de versatilidad de las empresas para adaptarse al nuevo contexto macroeconómico. Un estudio (febrero de 1991) muestra que el 42% de los miembros de APEMIVES desarrollan nuevos productos y un 31% ofrece nuevos servicios con su capacidad instalada». La situación de la municipalidad también se torna crítica y hay una seguidilla de alcaldes, lo que genera que parte importante de los pequeños industriales abandone el Parque.¹²

12. «Durante el gobierno municipal del Movimiento Independiente Obras (1993-1995), Villa El Salvador entra en una crisis de gobernabilidad, el alcalde Jorge Vásquez Torres a los 7 meses de asumir el cargo tiene orden de captura debido a que el Poder Judicial lo encuentra responsable de peculado en agravio de la municipalidad de Villa El Salvador. En enero de 1994 asume el cargo de alcalde el teniente de alcalde César Soplín, quien en febrero del año siguiente abandona el cargo por tener orden de captura, dejando ilegalmente en el cargo al regidor Wilder Sánchez. En septiembre de 1995 el Jurado Nacional de Elecciones declara como alcalde al regidor Ricardo León Paulino.

5. «Desde fines de 1995, se inició la recuperación y consolidación del Parque Industrial. Este período lo marca la elección de Michel Azcueta en noviembre de 1995 como alcalde, con más del 58% de la votación, en un ambiente político de mayor estabilidad. El objetivo primordial de la gestión de Azcueta es promover el desarrollo industrial y económico, para lo cual se elabora el plan de desarrollo integral de Villa El Salvador (1995-2005). Una de las primeras medidas fue reactivar el Parque Industrial con la creación del Centro de Desarrollo Empresarial, para procesar información especializada sobre mercados y tecnología, así como la provisión de servicios empresariales (mercadeo, formación técnica, comunicación, asesoría legal, contabilidad, etc.)». «En 1997, para apoyar a los pequeños industriales, actores del desarrollo local de Villa El Salvador, la municipalidad institucionaliza la premiación a la excelencia pyme con 3 categorías: empresario pyme del año, joven creador de negocios, y mujer empresaria. En 1999 [se] crea el premio a la internacionalización para el empresario exitoso que exporta al extranjero.

El cambio sucesivo de alcaldes, los que a su vez se desempeñaban como presidentes de la Autoridad Autónoma, el retiro del apoyo del Ministerio de Industria y el agitado clima de violencia en el sector, hacen que una gran cantidad de pequeños industriales abandonen no solo el Parque Industrial sino también el Distrito de Villa El Salvador».

Durante este se han desarrollado las ferias: Estudiantil, EXPOPYME, Posibilidades, Villa Mueble y la del calzado y cuero». ¹³

El texto concluye: «El parque industrial es un proyecto ambicioso y de largo plazo que no tiene precedentes en la historia del Perú. No hay otro lugar en el Perú que concentre una combinación tan peculiar de esfuerzos para promover la industrialización a pequeña escala. En realidad, Villa El Salvador ha sido una especie de laboratorio de políticas orientadas a reducir la pobreza urbana en el Perú.» ¹⁴

Expansión de Villa El Salvador

Catapultada por su éxito como movimiento social de pobladores que buscan resolver sus problemas de vivienda y empleo, Villa El Salvador se

13. «De todas ellas, destaca la Segunda Feria Nacional de la micro y pequeña industria EXPOPYME 99, que congregó a 280 expositores (en 1998, el número de expositores fue 125) y a la cual asistieron cerca de 170.000 personas, el nivel de ventas llegó a US\$ 1.500.000 dólares, un 50% más de lo alcanzado en 1998. Los expositores logran contratos y acuerdos de venta futura por un monto adicional estimado en 2 millones de dólares. El traslado de los productores al Parque Industrial permite mejorar las condiciones de vida en la zona residencial, eliminando los efectos negativos asociados a la contaminación del aire, la congestión del transporte, la disposición de desechos industriales, ruidos molestos».

14. Ibid.

expande sistemáticamente en tamaño y cantidad de habitantes. En 1972 tiene 73.000 habitantes; en 1981 alcanza los 134.000; en 1993 aumenta a 255.000, supera los 350.000 el año 2000 y ahora hay más de 400.000 personas que allí habitan y trabajan. De este modo los nuevos habitantes superan con creces a los fundadores y la tradición y redes sociales iniciales se debilitan. El Parque Industrial alberga ahora a alrededor de 1.500 micro-empresarios, que elaboran más de 500 productos diversos comercializados en Perú o exportados fuera del país.

Fortalezas

- Apoyo del movimiento social, CUAVES, que posee una visión integral del desarrollo y luego de la recién creada municipalidad.
- Organización temprana y traslado al Parque de los artesanos y pequeños industriales de Villa.
- Liderazgo y visión de desarrollo de la municipalidad de Villa El Salvador y de su alcalde, reelecto en dos oportunidades no continuas, Michel Azcueta.
- Plan de desarrollo municipal, con incorporación temprana del componente productivo.
- Capacidad de la municipalidad para desarrollar alianzas y movilizar apoyos del gobierno central, privados (ONGs)

Asociaciones y gremios de Villa El Salvador			Actividad
1	ADEICOSUR	Asoc. de Promotores, Empresarios e Industriales	Variada
2	ADIAPIVES	Asoc. Industria Artesanal Parque Industrial Villa El Salvador	Artesanía
3	AFAPIVES	Asoc. de Fundición y afines del Parque Industrial de Villa El Salvador	Fundición
4	AMITAVES	Asoc. de Microtalleres y Artesanías de Villa El Salvador	Variada
5	APC-PIVES	Asoc. de Productores de Calzado y afines	Cuero y calzado
6	APEMIC	Asoc. de Pequeños y Microempresarios	Variada
7	APEMICOVES	Asoc. de Medianos Industriales de Confecciones Textiles Villa El Salvador	Confección
8	APEMINAVES	Asoc. de Pequeñas y Medianas Industrias	Alimentos
9	APEMIVES	Central de Asoc. Empresariales y Empresarios Micro y Pequeña Empresa	Central
10	APIMEAVES	Asoc. de Pequeños Empresarios de Metal	Metal-mecánica
11	APROPIVES	Asoc. de Propietarios del Parque Industrial	Variada
12	ASIMVES	Asoc. Industriales de Transformación de la Madera de Villa El Salvador	Carpintería
13	ECOPIVES	Asoc. de Ecología y Ornato del Parque Industrial de Villa El Salvador	Ecología
14	OPPEMIAVES	Organización de Propietarios y afines del Parque Industrial	Variada
15	SEPIVES	Organización de Empresarios del Parque Industrial de Villa El Salvador	Consortio
16	Territorio 9	Presidente del territorio IX	

Fuente: Parque Industrial de Villa El Salvador

de organizaciones internacionales (ONUUDI, Cooperación de Canadá, Europa).

- Fuerte presión migratoria y crecimiento poblacional, que generan inestabilidad social en Villa El Salvador.

Debilidades

- Sensibilidad del funcionamiento del Parque ante las crisis políticas y sociales.
- Conflicto de movimiento social CUAVES y los pequeños empresarios (en cierto modo: planificación local *vs.* mercado).
- Insuficiente capacitación, asistencia técnica y financiera para mejorar la calidad de los productos y conseguir mejores mercados y precios.

Resultados

- Funcionamiento efectivo del Parque Industrial de Villa El Salvador, con alrededor de 1.500 empresas ubicadas en 388 hectáreas, que elaboran cerca de 500 productos, que incluyen centros permanentes de venta, salas de exposiciones, bancos y restaurantes.
- Asistencia técnica e inversión del gobierno central (US\$ 6,44 millones), de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y

otros entes internacionales (US\$ 2,34 millones).

- Innovación que permite mejorar calidad y exportar a Ecuador, Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Argentina, Italia, Alemania y España.
- Modelo integral de desarrollo territorial generado por un movimiento social organizado (CUAVES) que crea una municipalidad, aprueba un plan estratégico de desarrollo e incorpora los temas de vivienda, urbanización, servicios, medio ambiente y desarrollo económico local.

3. Producción hortícola de exportación en Almolonga, Guatemala¹⁵

«El hombre almolongueño y la juventud se ve a sí mismo como una persona osada, que se expone a muchas cosas en el afán por ganar dinero. Tiene la idea de que debe sobresalir. Por ello mismo es competitivo, trabaja duro, no le gusta “perder el tiempo” en actividades que considera vanas. Además, es austero [y] su

forma de vida refleja lo que piensa. Esta concepción se refleja en sus actividades diarias productivas.»

Sistema Productivo Local del Municipio de Almolonga. Universidad de San Carlos, Guatemala, 2008.

Resumen

Almolonga, pequeño municipio guatemalteco de 20 kilómetros cuadrados y casi 14.000 habitantes, es un interesante caso de desarrollo endógeno basado en la producción, comercialización y exportación de hortalizas y verduras. Se trata de familias campesinas mayas que obtienen hasta tres cosechas anuales de producto, que envían al resto del país o exportan a otros países centroamericanos. Otros actores locales importantes son los comerciantes intermediarios, los transportistas y algunas tiendas de venta de insumos. Los productores poseen una fuerte cultura familiar emprendedora reforzada por creencias cristianas protestantes, pero no reciben apoyos externos importantes, ni del municipio, del gobierno o de instituciones privadas. Aún así la pujanza de Almolonga se sostiene y sus productores se expanden a los municipios colindantes arrendando o adquiriendo nuevas tierras cultivables. Dadas las buenas características ambientales del valle, ubicado a 2.200 metros de altura y con agua suficiente, es posible obtener tres cosechas al año lo que incrementa notablemente la producción y asegura la gran productividad de la región.

15. Este texto es una síntesis elaborada por Mario Rosales –del Observatorio Latinoamericano de la Descentralización de FLACMA– con información del estudio: *Sistema productivo local del municipio de Almolonga*. Universidad de San Carlos, Guatemala, 2008, y otras fuentes.

La producción y exportación de hortalizas de Almolonga

Desde la década de los cincuenta, en el municipio maya de Almolonga, Guatemala, con 13.880 mil habitantes, se desarrolla una intensa actividad agrícola de base familiar basada en la horticultura, cuya producción se exporta a Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica e, incluso, México. La producción es básicamente de empresas familiares y el 50% de la población participa en la población económicamente activa. Los productores de Almolonga se han expandido a los municipios vecinos, donde arriendan tierras adicionales para aumentar la producción.

Si bien la base económica son los productores locales de hortalizas y verduras, también laboran transportistas y comerciantes, que trasladan e intermedian los diversos productos, talleres mecánicos, una decena de tiendas de insumos, un mercado de productos y dos bancos.

La familia juega un rol clave en la realización de las actividades productivas, donde el padre organiza y dirige la producción, los hijos ayudan en actividades de riego, fumigación, abonado y limpieza y las mujeres –además de realizar las tareas del hogar– preparan alimentos para el grupo, participan en la cosecha, clasifican los productos y ayudan a comercializarlos en la plaza del mercado. A la fuerza de trabajo familiar se adicionan trabajadores de los municipios vecinos.

Un elemento importante es la activa presencia de iglesias protestantes, a partir de lo cual se han reforzado las conductas austeras, responsables y emprendedoras. Según algunos relatos, las iglesias evangélicas llegaron durante la segunda mitad del siglo recién pasado y con su práctica religiosa ayudan a reducir el alcoholismo y a mejorar las relaciones entre los miembros de la familia.

La producción de Almolonga se ha extendido a municipios cercanos de Quetzaltenango y Totonicapán, donde se arrienda tierra y se compran hortalizas a otros municipios de Quiché, Huehuetenango, San Marcos y Quetzaltenango. Además de la producción de hortalizas, son importantes las remesas que envían los migrantes de los EEUU y la generación de ingresos por servicios de baños de agua caliente de que dispone buena parte de la población. Todo ello contribuye al éxito económico al municipio.

Las limitaciones de Almolonga tienen que ver con la preminencia de una cultura tradicional de emprendimiento en que, si bien se valora la capacidad de trabajo individual, no se asigna importancia a la organización y colaboración entre los productores, ni al progreso técnico. Por su parte, el gobierno local no incursiona ni estimula las actividades de apoyo a los productores entendiendo que el desarrollo económico no es un tema propiamente municipal. Tampoco hay redes de instituciones privadas –con o sin fines de lucro– que ayuden a los pequeños productores campesinos.

En suma, la actividad productiva es dinámica, pero tradicional, y hay alta carencia de redes institucionales de apoyo a las actividades productivas y a la innovación. Del mismo modo, el progreso económico de la localidad no se traduce en mejora de los servicios de educación y salud, en parte porque la cultura tradicional no da suficiente importancia a estos para la mejora de la productividad. Las nuevas generaciones de jóvenes, más que ser productores, sueñan con emigrar a los Estados Unidos para trabajar, ahorrar y adquirir un *pickup* o camión para dedicarse a la intermediación.

Conclusiones¹⁶

- «El municipio de Almolonga constituye un sistema productivo local, pero [solo lo es] parcialmente en lo social y cultural, pues presenta muchas debilidades en su capacidad organizativa como territorio. Almolonga carece de redes de cooperación, formales e informales, en el ámbito económico... [Al] gobierno municipal le falta iniciativa en la promoción del desarrollo económico local y principalmente en el fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio».
- «En lo social, Almolonga esta transitando hacia cambios en el pensamiento generacional, especialmente la juventud. Por el éxito económico obtenido muchos jóvenes cuentan con educación básica, diversificada y en buena parte universitaria; esto hace que ya no quieran trabajar como agricultores sino que prefieren hacerlo en el sector de servicios. Esto ocasiona cambios en la fuerza de trabajo empleada y en la reproducción del sistema productivo, que mucho se ha basado en el traslado del conocimiento de generación en generación dentro del ámbito familiar. Además, muchos jóvenes proyectan viajar a los EEUU, adquirir con las remesas vehículos y dedicarse más al transporte».
- Un límite crítico «del sistema productivo local, lo constituye la vulnerabilidad ambiental del territorio que –de acuerdo a estudios secundarios, entrevistas, observación de campo y documentación fotográfica– es un territorio vulnerable a derrumbes, deslaves e inundaciones. También la erosión constante del suelo causado por la inclinación de los terrenos, deforestación y la no utilización de técnicas de conservación de suelos». «A nivel municipal no existe el tratamiento de desechos orgánicos e inorgánicos, pues la planta de tratamiento municipal no está en funcionamiento y las actuales autoridades municipales no han comunicado ninguna medida al respecto».

16. Párrafos seleccionados del estudio: *Sistema productivo local del municipio de Almolonga*. Universidad de San Carlos, Guatemala, 2008.

4. Repoblamiento y recuperación de barrios antiguos en Santiago de Chile¹⁷

Resumen

Entre 1940 y 1990 la comuna de Santiago –centro del gran Santiago y capital política de Chile– se deteriora, pierde población y su infraestructura de servicios queda subutilizada, con un alto costo económico y social por la migración de sus habitantes. La municipalidad y la Corporación privada de Desarrollo de Santiago, CORDESAN, lideran desde 1990 un proceso de recuperación de barrios y repoblamiento mediante colaboración y alianzas entre la municipalidad, la sociedad civil, la empresa privada y el gobierno central. La estrategia permite construir 97.000 nuevas viviendas entre 1990 y 2008, para retener y atraer población a las nuevas viviendas, mejorando el entorno urbano con beneficios económicos, sociales y ambientales. El repoblamiento y renovación de barrios tiene un positivo impacto y genera nuevos dinamismos económicos en los barrios de la comuna, derivados tanto de la construcción masiva de viviendas como de la creación de un

17. Caso sistematizado por Mario Rosales en base a visitas de terreno, entrevistas e información secundaria el año 2001 con apoyo de la Federación Canadiense de Municipios y la Fundación Friedrich Ebert. Actualizado en 2010 y 2012.

barrio universitario, la reactivación del comercio, los servicios y el sostenimiento de las empresas y administraciones públicas existentes en el territorio.

La estrategia del repoblamiento

A inicios de los noventa, la zona céntrica de la capital chilena –la comuna de Santiago– está deteriorada y pierde población, en especial en sus barrios más antiguos. Sus habitantes disminuyen de 450.000 en 1952 a 231.000 en 1992 (Carrasco, 1997).¹⁸ Las casas se habilitan como bodegas, se arriendan por piezas o quedan deshabitadas. Por su parte, el conjunto de la aglomeración metropolitana de Santiago –con 34 comunas– crece llegando a 6 millones de habitantes, los que se establecen en nuevos asentamientos urbanos en las comunas periféricas, con altos costos de urbanización por la extensión de los servicios. Un nuevo residente en la comuna de Santiago ahorra al Estado

18. Carrasco, Gustavo: «Despoblamiento, deterioro, cambio de rol. Comuna de Santiago 1930-1990». *Boletín INVI*, n° 30, mayo de 1997. Según Carrasco, los sectores más pobres de la ciudad que residían en los *conventillos* en torno al centro de Santiago se desplazan por «las erradicaciones masivas de fines de los 50»; programación de renovación urbana a inicios de los 60; erradicaciones de asentamientos irregulares en los 60 y 70 (por ejemplo: asentamientos informales al borde del río Mapocho), demolición de casonas por terremoto del 85, instalación de bodegas, talleres, comercio, industrias, estacionamientos y servicios.

US\$ 6.124 dólares (Valenzuela,2004), al evitarse las inversiones por extensión de la ciudad ya que la comuna centro de Santiago cuenta con buena infraestructura, variado transporte, completos equipamientos y servicios, áreas verdes, comercio, universidades e institutos técnicos, además de ser la sede de la banca privada, empresas y el gobierno nacional.

A comienzos de los noventa, la municipalidad –con un nuevo alcalde: Jaime Ravinet– decide revertir el despoblamiento utilizando la Estrategia de Desarrollo Urbano, elaborada por la Universidad Católica, aunque sin consulta a la comunidad, y la Corporación privada de Desarrollo,¹⁹ presidida por el propio alcalde, que lidera un proceso de trabajo mancomunado entre empresas, universidades, bancos, comercio y cooperativas de vivienda. Para actualizar la Estrategia de Desarrollo se realiza la Convención de Santiago, que permite a 16.000 dirigentes en cientos de reuniones analizar los problemas y proponer soluciones. Así, se reestructura y valida la propuesta de desarrollo base del Programa de Repoblamiento. Las primeras acciones llevadas a cabo para operacionalizar el programa de Repoblamiento son:

- Construcción del Parque Los Reyes, con recursos municipales y de la

cooperación española, que transforma la ribera sur del río Mapocho –donde hubo asentamientos precarios– en una gran área verde, valorizando la zona norponiente donde se inicia el repoblamiento.

- La Corporación de Desarrollo de Santiago, CORDESAN, genera un Banco de Terrenos –catastro de los inmuebles y terrenos a precios de mercado– y una Bolsa de Demanda, con los nombres de las familias dispuestas a adquirir un departamento en la comuna.
- Por petición de la municipalidad, el Ministerio de Vivienda crea un Subsidio de Renovación Urbana que otorga alrededor de 8.000 dólares (UF 200) a cada familia que compre vivienda en la comuna, monto que se adiciona al ahorro que debe aportar cada familia que postula a un crédito hipotecario para adquirir una vivienda en Santiago.
- La banca privada otorga créditos hipotecarios de hasta 25 años de plazo, para financiar la parte del costo de la vivienda no cubierto por el ahorro familiar y el subsidio estatal.
- La municipalidad y CORDESAN realizan una fuerte campaña de mejoramiento de la imagen de la comuna y difunden las ventajas y beneficios de vivir en ella.
- La cooperativa de vivienda «Habitacoop», socia estratégica del programa, inicia la construcción de los primeros departamentos para

19. La corporación público-privada de desarrollo de Santiago, CORDESAN, fue creada por ley para enfrentar los estragos del terremoto que azotó la ciudad en 1985.

familias postulantes, y más adelante las constructoras privadas se incorporan a la construcción masiva de nuevas viviendas.

De este modo, se genera una positiva dinámica donde las empresas compran terrenos y viejas casas para construir viviendas al conocer la demanda existente. La municipalidad y CORDESAN –que se constituye en un espacio de concertación público-privado– facilitan el proceso, entregan información y articulan acuerdos con los agentes privados, estimulando la organización de los usuarios y sus familias y realizando inversiones para ordenar y recuperar los barrios.

Acciones paralelas que facilitan el proceso de repoblamiento

Destacan también los Comités de Adelanto creados en 20 barrios de la comuna, que facilitan la participación de los diversos actores involucrando a los ciudadanos, organizaciones barriales y a los diversos agentes privados presentes en los barrios. Así se generan acciones de ordenamiento en los barrios basados en demandas de los actores y en diversas alianzas territoriales, tales como:

Reubicación y formalización del comercio ambulante en el barrio Franklin y centro de Santiago. La municipalidad negocia con las organizaciones de comerciantes y avala a estos para que adquieran –mediante créditos bancarios– locales en varios centros comerciales especialmente contruidos para su reubicación.

- Transformación del antiguo terminal ferroviario de la ciudad en el Centro Cultural «Estación Mapocho», de carácter privado y autónomo, que funciona inicialmente con aportes públicos, pero que debe progresivamente autofinanciar su operación.
- Erradicación de servicios conflictivos (cárcel, antiguo terminal de buses del centro) donde empresas privadas establecen acuerdos con la municipalidad y el gobierno para construir nuevas oficinas, a partir de la recuperación de las estructuras de los edificios antiguos.
- Alianza entre la municipalidad y varias universidades y centros de formación para crear el Barrio Universitario «República», a partir de la recuperación del patrimonio arquitectónico existente en esa zona de antiguos palacios y viviendas históricas de familias tradicionales.
- Del mismo modo, la municipalidad ayuda a valorizar el entorno de barrios clásicos («Londres», «Concha y Toro») estimulando a los propietarios privados para invertir y renovar sus bienes inmuebles manteniendo el estilo histórico tradicional.
- Programa de mejoramiento de pasajes, basado en acuerdos con los vecinos para mejorar el espacio común y las fachadas de las casas, con aportes conjuntos de la municipalidad y los propietarios de las viviendas favorecidas.

- Reconstrucción y pintado de fachadas antiguas en las principales arterias de la ciudad, contribuyendo la municipalidad con el diseño y los dueños de los inmuebles con la inversión.
- Remodelación y peatonización del centro de Santiago, en acuerdo y con aportes económicos de los comerciantes establecidos en el sector que se agregan a los recursos municipales.

El repoblamiento de Santiago es evaluado como un exitoso proceso de intervención iniciado en la década de los noventa para enfrentar el deterioro y la pérdida de población de la comuna, que ha permitido reactivar la economía generando nuevos dinamismos en comuna central de la urbe santiaguina.

Evolución posterior al año 2000

Si bien los gobiernos municipales posteriores al año 2000 continúan aplicando el modelo sin grandes variaciones, esto constituye más bien una debilidad, ya que se han constatado severas falencias, como la expulsión de población de menores ingresos, lento repoblamiento y efectos negativos de la construcción masiva de departamentos de altura en el paisaje y las dinámicas sociales urbanas.

Contra lo esperado, el Censo del año 2002 arroja una disminución de la población de la comuna de Santiago, que baja de 230.000 a 200.000 personas. Si se considera a las 26.000 viviendas construidas hasta el 2001 –las cuales

Comuna de Santiago: permisos de edificación de nuevas viviendas 1990-2008		
Año	Viviendas edificadas por año	Acumulado viviendas construidas
2008	17.000	97.223
2007	11.530	80.223
2006	14.794	68.693
2005	10.996	53.899
2004	8.738	42.903
2003	4.715	34.165
2002	3.055	29.450
2001	3.610	26.395
2000	2.472	22.785
1999	1.189	20.313
1998	3.600	19.124
1997	5.012	15.524
1996	2.521	10.512
1995	4.658	7.991
1994	1.122	3.333
1993	948	2.211
1992	779	1.263
1991	314	484
1990	170	170

Datos: CORDESAN. Elaboración: M. Rosales

pueden albergar a 68.000 habitantes–, ello implica que el proceso de pérdida de población no se revierte y que la construcción masiva de vivienda desplaza a habitantes antiguos, sea por demolición de sus viejas casas o por el incremento de los costos de vivir en Santiago.²⁰

20. Los 68.000 potenciales nuevos habitantes esperados hasta el año 2001 en realidad se reducen a la mitad si se considera que el 50% de los nuevos departamentos son habitados por familias de la propia comuna.

En los años siguientes al del Censo de 2002, la construcción de vivienda se incrementa, llegándose el 2008 a un récord de 97.000 nuevos departamentos construidos desde los inicios del proceso, con un potencial de acogida de más de 200.000 habitantes, de los cuales la mitad deben provenir de fuera de la comuna.

La municipalidad afirma que la construcción masiva de departamentos –vendidos en su casi totalidad y que se encuentran habitados– está revertiendo la pérdida de población aunque esto solo podrá ser verificado empíricamente con los datos del nuevo Censo de 2012. En suma, la construcción masiva de vivienda de altura, en barrios con predominio anterior de casas de un piso, sumada a las profundas transformaciones del entorno, están generando dinámicas sociales complejas donde barrios enteros están cambiando al ser, de hecho, refundados.

En este sentido, la mera continuidad del modelo de repoblamiento por los alcaldes posteriores al iniciador más que una virtud puede constituir un defecto. Si bien la construcción masiva de departamentos y la recuperación de barrios y espacios urbanos continúa, la dinámica generada necesita ser revisada, tanto por su efecto negativo de transformación radical de los barrios intervenidos, como por el desplazamiento de población antigua de la comuna.

Dirección norte-sur del proceso de construcción masiva de departamentos

La construcción masiva de nuevos apartamentos se inicia en el norte de la comuna, en los barrios Balmaceda, Brasil, Yungay y en el centro histórico (arriba en el mapa), y se desplaza hacia el sur alcanzando los barrios Lira, Almagro, Ejército y República (en la mitad del mapa). En tanto, los barrios del sur han sido afectados en medida menor, aunque también se observa la creciente construcción de departamentos en edificios de altura.

No obstante, son los barrios del norte de Santiago los que guardan el patrimonio urbano más antiguo y valioso –próximo al centro histórico– lo que muestra la necesidad de una revisión de la estrategia. En efecto, la construcción masiva de departamentos –con fines de proveer de vivienda a grupos sociales que no la poseen– choca con la necesidad de cuidar y proteger los patrimonios urbanos más valiosos, como felizmente ha ocurrido en los barrios República y Concha y Toro, donde hay reconversión, sin daño al patrimonio.

En suma, las alianzas público-privadas que han permitido la renovación de la comuna de Santiago –con inversiones privadas de más de 3.000 millones de dólares– generan también efectos negativos, ante los cuales las recientes autoridades locales no están reaccionando. Lo que plantea la interrogante de la relación entre las políticas públicas

globales y las dinámicas generadas por las alianzas público-privadas exitosas.

Fortalezas

- Constitución de alianzas público-privadas entre el gobierno local, el gobierno central, las empresas constructoras privadas, banca comercial, universidades y organizaciones barriales para construir viviendas e intervenir en barrios antiguos de la comuna de Santiago.
- Participación ciudadana como contraparte de las acciones municipales, iniciada en la Convención de Santiago (1990) y continuada a través de la ejecución de obras de mejoramiento de barrios, pasajes y fachadas de casas y edificios.
- Movilización de recursos privados en gestión y financiamiento del programa (banca comercial, constructoras, familias). En 2008 la inversión en vivienda se estima en más de US\$ 3.000 millones (el municipio de Santiago posee un presupuesto anual de US\$ 110 millones).
- Plan de repoblamiento, como estrategia de desarrollo de la comuna y Corporación (público-privada) de Desarrollo de Santiago, CORDESAN, que actúa como coejecutora.
- Emulación positiva entre los barrios y sus organizaciones y *efectos*

multiplicadores hacia las comunas colindantes, que replican la estrategia.

- Desde el año 2000 el proceso continúa bajo nuevas autoridades municipales –de distinto signo político al alcalde iniciador– cuando concluye el último período de Jaime Ravinet.

Debilidades

Dificultad para sostener la participación en ciertos barrios, al aplicarse la política de que no hay intervención municipal sin involucramiento activo y aportes de los actores barriales.

- Cambios drásticos en el paisaje urbano, con pérdida de antiguas edificaciones y alteración en las dinámicas urbanas tradicionales.
- Parte importante de las familias de bajos ingresos tiende a abandonar la comuna de Santiago, al incrementarse el valor de las viviendas y los arriendos.
- Construcción masiva de departamentos de pequeño tamaño en edificios de altura, en relación a las antiguas casas anteriores, con impactos negativos en el paisaje urbano y en las dinámicas sociales de los barrios afectados.

Resultados

- Repoblamiento y renovación de la comuna de Santiago mediante la construcción de 80.000 nuevos departamentos, con una inversión privada superior a los US\$ 3.000 millones, incremento de 30.000 personas de población comunal (estimaciones pre-Censo 2012), mejora de barrios e infraestructura urbana y dinamización de la actividad económica y de servicios.
 - Ordenamiento y revalorización del espacio urbano con impactos ambientales positivos por efecto de la menor población que se traslada al centro de la ciudad desde la periferia (reducción del número de viajes en la urbe); disminución relativa de la contaminación y congestión vehicular; formalización del comercio ambulante; incremento de áreas verdes, y ampliación de las áreas peatonales.
 - Fuerte participación y aportes de la comunidad, sociedad civil y empresa privada, a través de la Corporación de Desarrollo; de la 1ª y 2ª Convención de Santiago; de los Comités de Adelanto barriales, y del involucramiento de los agentes privados para intervenir en el espacio urbano.
 - Diseño y aplicación de un modelo de ordenamiento, que transforma la comuna de Santiago y produce efectos multiplicadores en comunas colindantes y otras ciudades del país.
- Reactivación de las dinámicas económicas y poblacionales positivas en la comuna de Santiago.

5. Desarrollo turístico y ambiental en el puerto de La Libertad, El Salvador²¹

Resumen

La Libertad es un municipio de 36.000 habitantes, ubicado a pocos minutos de San Salvador, capital de El Salvador, que durante décadas fue el primer puerto comercial del país. Desplazado como puerto en el último cuarto del siglo anterior, debe reorganizarse y dinamizar su economía. El alcalde Carlos Molina, del FMLN, establece una alianza con el gobierno central, de ARENA, y con el sector privado local, para impulsar la transformación de la ciudad en un puerto turístico nacional e internacional. En seis años de acción, el gobierno local muestra importantes resultados, incluida la solución del problema de los residuos sólidos con ganancias económicas.

21. Caso levantado por Mario Rosales en base a visitas de terreno, entrevistas e información secundaria para un seminario sobre desarrollo económico local organizado por COMURES y la Federación Canadiense de Municipios, (FCM), febrero de 2012.

Orígenes y evolución del puerto de La Libertad

La Libertad, en El Salvador, es un municipio ubicado a 35 kilómetros de la capital, San Salvador, con una población de 36.000 habitantes. Durante muchos años fue el puerto principal de ese país centroamericano. Empero, entre 1970 y 1975 se construye el puerto de Acajula, dotado de tres modernos muelles, que desplaza a La Libertad como principal lugar de embarque y desembarque de mercaderías del comercio internacional.

Pero La Libertad era también un tradicional espacio turístico con su muelle pesquero, más playas y restaurantes esparcidos en el litoral, lo que lo hacía destino de muchos habitantes y familias de la vecina capital, que aprovechaban la proximidad, la carretera asfaltada y su tradición de buen comer. Ello le permite sobrevivir al fuerte impacto de la pérdida de su calidad de puerto principal.

No obstante, el origen portuario de La Libertad impregnaba la imagen y el funcionamiento de las actividades de turismo. Como muchos otros puertos de cabotaje, tenía un aspecto informal, muchas calles sin pavimentar y una hilera de desordenados restaurantes que tapaban el mar. No había estacionamientos adecuados y la pequeña hotelería existente dejaba que desear. Se comía bien, es cierto, pero en un entorno poco ordenado, informal e inseguro.

Hace cinco años se genera una alianza entre la municipalidad de La Libertad –

encabezada por el alcalde Carlos Molina, del FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional)– y el gobierno central de ARENA (Alianza Republicana Nacionalista), para realizar conjuntamente una inversión cercana a los US\$ 13 millones y construir un amplio y moderno malecón turístico ordenando el espacio y dotándolo de nuevos edificios para el funcionamiento de los restaurantes, un teatro, un centro comercial, un largo paseo peatonal, áreas verdes y estacionamientos con seguridad. La alcaldía asume el proyecto con decisión y acomete las obras para la transformación del antiguo muelle de cabotaje y actividad pesquera artesanal en espacio de recreación y venta de pescados, productos regionales y artesanías.

Pero la transformación de La Libertad no fue fácil. Los dueños de restaurantes no veían el proyecto con buenos ojos pensando que las faenas de construcción de nuevas obras alejarían a los clientes de los restaurantes. Del mismo modo, los artesanos, pequeños comerciantes y vendedores de comida en informales carritos desconfiaban del gran proyecto ya que temían ser desplazados por la modernidad.

La municipalidad difunde el proyecto y negocia con los actores locales para conseguir que apoyen la renovación realizando aportes. Los dos períodos de tres años del alcalde Molina –iniciados en 2006– van desde el momento de la construcción del malecón en conjunto con el gobierno central y con apoyo de los empresarios de restaurantes, hoteles,

pequeños comerciantes, pescadores artesanales y la población, hasta la actualidad cuando el malecón y el muelle turístico están en pleno funcionamiento.

Quienes vayan ahora a La Libertad probablemente no reconocerán el atractivo entorno y solo encontrarán en el mismo lugar al viejo muelle de cabotaje, ahora transformado en remozado paseo y centro de venta de pescadores y artesanos.

Pero no es todo: al inicio de la gestión del alcalde Molina, la municipalidad enfrenta problemas de financiamiento derivado del cierre del viejo puerto. ¿Cómo restablecer el equilibrio financiero municipal y conseguir recursos para la inversión? La Libertad aprovecha una política nacional de cierre de vertederos –acordada entre el gobierno nacional y la Corporación Nacional de Municipios de El Salvador, COMURES–, que deben ser remplazados por un número limitado de nuevos y modernos rellenos sanitarios distribuidos en todo El Salvador.

Como el municipio cuenta con importantes espacios rurales, se busca y elige un área para la construcción del relleno sanitario que remplazará el vertedero municipal recibiendo los residuos sólidos del municipio, pero también ofertando recibir los de otros municipios colindantes contra el pago del servicio a valores de mercado.

El moderno relleno de La Libertad hoy sirve a un conjunto de 13 municipios cercanos que han debido cerrar sus propios vertederos y necesitan disponer

sus residuos de manera adecuada. Lo que originalmente constituyó un problema para La Libertad –la disposición final de sus residuos sólidos– ahora es una oportunidad de generación de ingresos que ha permitido tanto sanear las finanzas municipales como financiar diversas obras de inversión.

Fortalezas

- Liderazgo del alcalde Carlos Molina para impulsar la transformación de un ex puerto de exportación e importación de productos, en un área de turismo aprovechando la cercanía a la capital, San Salvador, ubicada a 35 kilómetros de distancia, cerca del aeropuerto internacional.
- Capacidad de constituir una amplia alianza público-privada tanto con el gobierno central como los empresarios, comerciantes, artesanos y pequeños productores locales para impulsar el proyecto de transformación y modernización del malecón, muelle y centro de la ciudad.
- Participación de la comunidad en diferentes partes del proyecto recuperando los componentes más propios de la cultura local: carritos vendedores de refrescos, artesanía típica, espacios para pescadores artesanales, conjuntos de canto y danza, comercio del área central de la ciudad.
- Aprovechamiento de la construcción del nuevo relleno sanitario municipal

para vender servicios a 12 municipios colindantes y obtener así recursos para la inversión en obras y mejoramiento de los servicios municipales.

Debilidades

- Al inicio del proyecto, resistencia de los dueños de restaurantes y otros empresarios turísticos temerosos de que las obras en curso ahuyentaran a los clientes tradicionales y a los turistas.

Resultados

- Inversión de más de US\$ 13 millones en construcción del malecón turístico peatonal y muelle turístico con 126 nuevos negocios; 1.260 familias beneficiadas; puerto turístico como atracción nacional e internacional; creación de policía conjunta; celebración de eventos deportivos; activación de la vida turística diurna y nocturna.
- Construcción del relleno sanitario municipal de Melara que sirve a 13 municipios y 16.670 habitantes, incluida La Libertad, generando un flujo estable de ingresos municipales. El relleno compite con menores costos con rellenos sanitarios privados existentes en el país.
- Proyecto PATI, con fondos nacionales de fomento al empleo, que beneficia a 1.170 personas para instaurar huertos caseros, limpiar playas y desarrollar pintura muralista.

- Parque Central: inversión de US\$ 280.000 en escenario para eventos, jardines, juegos infantiles, área para jóvenes, área comercial, mobiliario urbano.
- Centro de Formación Mario A. Molina: 632 becas de formación técnica (gastronomía, hotelería, meseros, barman); 480 diplomados en cocina; 136 becas en computación; 80 becas para erradicar trabajo infantil y trabajos complementarios.
- Red de 4 polideportivos, con inversión de alrededor de US\$ 1 millón.
- Fuertes inversiones privadas en nuevos restaurantes, hoteles y servicios turísticos que amplían la oferta de servicios y consolidan la nueva vocación de la ciudad y municipio.

6. Las hilanderías y los uniformes escolares en Ecuador²²

Ecuador ha experimentado profundas transformaciones a partir del proceso que desembocó en la nueva Constitución de 2008, cuyos debates duraron más de 15 meses con participación de cientos de profesionales y los propios

22. Caso redactado por Rafael Urriola en base a información documental y entrevistas a informantes calificados (2012).

parlamentarios. Cabe destacar que en el artículo 1 de la ley se define: «... por economía popular y solidaria, al conjunto de formas y prácticas económicas, individuales o colectivas, autogestionadas por sus propietarios que, en el caso de las colectivas, tienen, simultáneamente, la calidad de trabajadores, proveedores, consumidores o usuarios de las mismas, privilegiando al ser humano, como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre el lucro y la acumulación de capital». Pero esto se ha definido luego de forma más precisa.

Según Ochoa (2010), el borrador del proyecto de ley del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) establece: «Se entiende por economía popular el conjunto de emprendimientos unipersonales y familiares, dedicados a la producción de bienes y servicios destinados al autoconsumo o al mercado, con el fin de, mediante el autoempleo, generar ingresos para la subsistencia de quienes la practican, y el conjunto de formas colectivas de organización económica, autogestionadas por sus propietarios, que se asocian como trabajadores, proveedores, consumidores o usuarios, a fin de obtener ingresos o medios de vida en actividades orientadas por el buen vivir, sin fines de lucro o de acumulación de capital».

El Movimiento de Economía Social y Solidaria de Ecuador, MESSE, por su parte afirma que: «es una forma de convivencia entre personas y naturaleza que satisface las necesidades humanas y garantiza

el sostenimiento de la vida, con una mirada integral, mediante la fuerza de la organización, aplicando los saberes y las prácticas ancestrales para transformar la sociedad y construir una cultura de paz».

Entre los preceptos constitucionales se encuentra impulsar la Economía Popular y Solidaria (EPS) a través de la promoción, fomento y proyección de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios y el acceso a activos productivos, con el fin de contribuir a la realización del buen vivir. En el marco de las definiciones actuales hay una suerte de sinónimo entre EPS y pequeñas empresas, por lo que las citas siguientes deben ser entendidas en esta perspectiva.

Además, en una clara perspectiva de fomento de las pequeñas empresas, el artículo 288 de la Constitución establece que: «Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la EPS, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas». El Instituto de la EPS, creado en abril de 2009, ha determinado la existencia de barreras institucionales y burocráticas que impiden que las pequeñas empresas sean proveedoras del Estado en forma prioritaria, por lo que es necesario el desarrollo de una política pública que determine en el interior de la institucionalidad del Estado los servicios y productos a los que la EPS pueden ser proveedoras con privilegios en el proceso de contratación.

En esta perspectiva se han creado programas de desarrollo económico territorial que inserten proyectos contruidos con los actores de la EPS de una forma coherente, complementaria y coordinada con aliados estratégicos del sector público y privado, que eviten la dispersión y duplicidad de recursos a través de proyectos que no guardan ningún hilo conductor entre sí.

Pero, en definitiva, se remitió a la Asamblea Nacional la Ley de Economía Popular y Solidaria, en marzo de 2011. Entre las principales innovaciones institucionales y financieras, se crea el Fondo de Liquidez del Sector Financiero Popular y Solidario, que concederá créditos de última instancia, para cubrir deficiencias transitorias de liquidez de estas organizaciones, a plazos no mayores de 120 días y que no excedan del 10% de los activos del fideicomiso, ni del 100% del patrimonio de la beneficiaria del crédito.

Asimismo, se crea el Seguro de Depósitos, con el objeto de proteger los depósitos efectuados por los integrantes de las organizaciones del sector, como parte de la Corporación del Seguro de Depósitos (COSEDE) instituida por la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, mediante la constitución de un fondo específico.

Se determina que, sin perjuicio de los incentivos que la legislación en general reconozca a favor de las organizaciones de la economía popular y solidaria, el Estado fomentará, promoverá y otorgará

incentivos a las personas y organizaciones amparadas por esta ley con el objetivo de fomentar e impulsar su desarrollo en el marco del sistema económico social y solidario.

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

El objetivo del proyecto Hilando el Desarrollo es lograr la universalización de la educación básica a través de la entrega de uniformes escolares de manera gratuita a niños y niñas de establecimientos fiscales de las zonas rurales de todas las provincias del país, incentivando la matriculación escolar, y generando un modelo de inclusión económica a través de nexos con los actores de la economía popular y solidaria. Los beneficiarios son:

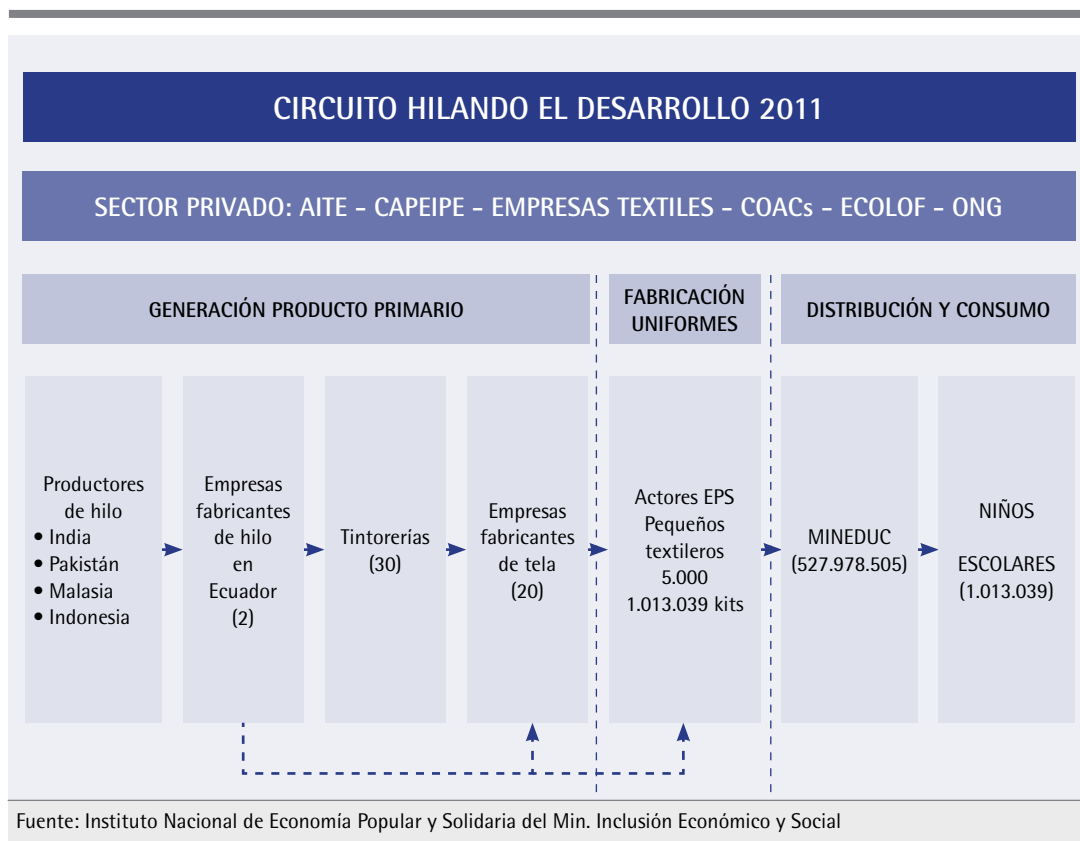
- Niños y niñas de establecimientos fiscales ubicados en las zonas rurales y de más alto índice de necesidades básicas insatisfechas.
- Actores de la economía popular y solidaria: artesanos, artesanas y microempresarios del sector textil de las localidades (Ayuda Memoria Hilando el Desarrollo, 2011).

El proyecto de confección de uniformes escolares desarrollado en Ecuador en el marco de la Economía Popular y Solidaria (EPS) –a diferencia de los otros seleccionados en este trabajo– tiene una característica especial: el hecho de que la iniciativa básica proviene de una

decisión pública estratégica del gobierno central, que empieza por definir el apoyo a proyectos participativos y orientados a sectores populares de muy bajos ingresos en la propia Constitución de la República. En síntesis, se trata de satisfacer una necesidad (uniformes escolares para estudiantes de escuelas públicas con alumnos de bajos recursos) con una oferta que provenga de –y, por tanto, favorezca a– las pequeñas unidades productivas (familiares).

El proceso general se puede visualizar en la figura siguiente:

En abril de 2009 se crea, mediante decreto, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (INEPS), como entidad de derecho público, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social, que debía trabajar en coordinación con el Instituto Nacional de Compras Públicas (INCOP), para efectivizar el cumplimiento de este mandato constitucional definiéndose la siguiente misión: «Impulsar la Economía Popular y Solidaria a través de la promoción, fomento y proyección de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios y el acceso a activos productivos, con el fin



de contribuir a la realización del buen vivir». No obstante, desde 2007 se inician una serie de talleres de sociabilización a nivel provincial, regional y nacional para preparar la ley en el contexto del Plan Nacional para el Buen Vivir, que promueve un sistema económico social, solidario y sostenible, con igualdad de oportunidades en un pluralismo económico.

Las primeras evaluaciones de esta iniciativa reiteradamente arribaron a determinar la existencia de barreras institucionales y burocráticas que podían impedir que la EPS sean proveedoras del Estado en forma prioritaria, por lo que era necesario el desarrollo de una política pública que determine en el interior de la institucionalidad del Estado (cambio en la cultura del funcionario) los servicios y productos de los que la EPS pueden ser proveedoras con privilegios en el proceso de contratación. De este modo, se ha ido construyendo un nuevo marco legal. Por ejemplo, el Acuerdo Ministerial 0262, que permite cofinanciar propuestas productivas desarrolladas por actores de la EPS y que permite fomentar los emprendimientos identificados en forma participativa por las EPS.

Entre estos emprendimientos figuran los programas de desarrollo económico territorial cuya finalidad es diseñar proyectos con los actores de la EPS de una forma coherente, complementaria y coordinada con aliados estratégicos del sector público y privado, que eviten la dispersión y duplicidad de recursos

a través de proyectos que no guardan ningún hilo conductor entre sí.

El presidente de Ecuador, Rafael Correa Delgado, remite en marzo de 2011 a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Economía Popular y Solidaria, con el carácter de urgente en materia económica, que tiene por objetivo reconocer, fomentar, fortalecer y proteger la economía popular en función del bien común y basado en el principio de la solidaridad.

El proyecto ampara a las personas naturales, jurídicas y demás formas de organización que, de acuerdo con la Constitución, conforman la economía popular y solidaria y las instituciones públicas encargadas de su rectoría, regulación, control y acompañamiento.

De esta manera, las disposiciones de este cuerpo legal no se aplican a las formas asociativas gremiales, profesionales, laborales, culturales, deportivas, religiosas, entre otras, cuyo objeto social principal no sea la realización de actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios.

Entre las principales innovaciones, como se dijo, está el Fondo de Liquidez del Sector Financiero Popular y Solidario y el Seguro de Depósitos. Se determina que, sin perjuicio de los incentivos que la legislación en general reconozca a favor de las organizaciones de la economía popular y solidaria, el Estado fomentará, promoverá y otorgará incentivos a las personas y organizaciones amparadas

por esta ley, con el objetivo de fomentar e impulsar su desarrollo en el marco del sistema económico social y solidario.

El proyecto también establece el Comité Interinstitucional, como ente rector de la economía popular y solidaria; la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, como organismo técnico, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera y con jurisdicción coactiva.

El cuerpo legal contiene aspectos relacionados con las formas de organización (comunitarios, asociativos y cooperativistas); de las unidades económicas populares (emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales), que realizan actividades económicas de producción de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad.

En cualquier caso, los conceptos que se han desarrollado no están exentos de debates. En cuanto a los sujetos, lo primero es suponer que los beneficiarios serían emprendimientos vinculados con empresas (unipersonales, familiares o comunitarias) de pequeña escala dedicadas al autoconsumo para la satisfacción de las necesidades en base al Buen Vivir o Sumak Kawsay. Una segunda óptica, un poco más «idealista», plantea una relación responsable entre personas y naturaleza (como el concepto de desarrollo sostenible) en base a la organización y

las prácticas «ancestrales» (de cultura, tradiciones, costumbres, etc.) que conciben la construcción de una sociedad más justa.

«Somos un país donde hemos empezado a valorar a nuestros emprendimientos de economía solidaria (no a crearlos, sino a reconocerlos)», indican los textos del IEPS. De hecho, la economía popular genera el 60% del total del empleo a escala nacional y su mayor presencia se da en el área rural, con un 70%, en tanto en el área urbana llega al 55%, y la privada, al 3%.

Así, en marzo de 2011 se realizó el taller «Hilando el Desarrollo», en el marco del programa Mercado Público Solidario, donde los productores nacionales de textiles pudieron demostrar sus habilidades y destrezas para la confección de uniformes escolares en escuelas fiscales. En el taller, participaron artesanos de las provincias de Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Loja, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos, Esmeraldas, Manabí, Guayas, Santa Elena y El Oro. En estos talleres se concretiza la contratación para la compra de uniformes de escuelas fiscales rurales por un monto superior a los dos millones y medio de dólares. Fueron seleccionados 366 talleres para la confección, lo que genera 1.692 plazas de trabajo en las 15 provincias señaladas.

Con estas ferias, se abren las puertas a los productores nacionales para un trabajo digno y valorado que fomenta la asociatividad, como parte de la economía popular y solidaria. En junio de 2011, funcionarios de la Dirección

Provincial de Educación del Azuay y del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria del Ministerio de Educación y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) explicaron los requisitos que micro, pequeños y medianos artesanos textiles de la provincia deben cumplir para la producción de 55.000 uniformes en el marco de la política gubernamental 2011-2012 para la compra de bienes y servicios por las entidades del Estado.

En otra provincia, Guayas, en febrero de 2011 también se iniciaron las denominadas ferias inclusivas «Hilando el Desarrollo», mediante las cuales el gobierno nacional inicia los procesos de contratación para la compra de uniformes, que necesitan los alumnos del régimen costa para iniciar el próximo período lectivo. El Programa «Hilando el Desarrollo», busca la entrega de uniformes escolares de manera gratuita a niños y niñas de establecimientos fiscales de educación básica de las zonas rurales del país.

En este espacio se contrató la elaboración de uniformes para 50.000 alumnos del Azuay, que debían ser distribuidos entre los niños y niñas de educación inicial y de educación general básica de 1º a 10º (urbana y rural), y todos los niveles de las unidades educativas del milenio.

El Programa, en consecuencia, es el resultado de una acción coordinada y mancomunada entre el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, el MIES, a través del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. Además, cuenta con el apoyo de las siguientes

instituciones públicas: Servicio de Rentas Internas, Instituto Nacional de Contratación Pública, Servicio Ecuatoriano de Contratación Pública y Banco Nacional de Fomento. Y de las instituciones privadas: Asociación Ecuatoriana de Industriales Textileros (AITE) y Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha (CAPEIPI), empresas textiles independientes, organismos no gubernamentales y cooperativas de ahorro y crédito.

La Coordinación General de Administración Escolar del Ministerio de Educación es la unidad operativa del Ministerio de Educación. En el 2011, en la entrega de uniformes escolares gratuitos se invirtió US\$ 27.978.504, beneficiando a 1.013.039 niños y niñas a nivel nacional.

El proceso de contratación se encuentra desconcentrado y es responsabilidad de las regionales de educación, direcciones provinciales de educación, colegios técnicos y redes educativas rurales de las diversas provincias. Bajo el amparo de la ley orgánica del sistema de contratación pública se implementaron procesos de contratación bajo las modalidades de cotización, menor cuantía y feria inclusiva.

Con el fin de reducir los niveles de exclusión y de inequidad del mercado público, impulsar la actividad de micro y pequeñas unidades económicas, diversificar los mecanismos para los intercambios económicos y privilegiar la complementariedad y la solidaridad, en el año 2011 el proceso de contratación

pública de «feria inclusiva» representó el 57% de presupuesto total, fomentando la inclusión económica de 1.168 pequeños artesanos a nivel nacional y generando 5.992 empleos temporales. Esto se traduce en un apoyo del MIES-IEPS:

- Capacitación a 1.500 artesanos en proceso de contratación pública de feria inclusiva
- Asistencia técnica a 57 ferias inclusivas.
- Articulación de capacitación técnica y administrativa a 500 artesanos a través de SRI y SECAP.
- Fortalecimiento de 92 grupos asociativos.
- Canalización de 108 líneas de crédito (US\$ 737.400) a través del BNF, COACs y ONGs.
- Fomento de desarrollo local en 23 provincias.
- Fomento de veeduría ciudadana en 57 Ferias Inclusivas.

Adicionalmente, con el fin de generar una política de inclusión económica de los actores de la EPS involucrados en el Programa, el MIES-IEPS realizó en junio de 2011 convenios de cooperación con el Banco Nacional de Fomento por un valor de US\$ 447.690, a través de 61 líneas de crédito a nivel nacional. Los resultados generales se observan en el siguiente cuadro:

Resumen de Hilando el Desarrollo 2011	
Mejora	
2010	2011
2.350 empleos temporales mejorados. 1.450 personas capacitadas en el proceso de contratación.	5.992 empleos temporales mejorados. 1.500 personas capacitadas en el proceso de contratación de Feria Inclusiva.
240 personas capacitadas en aspectos técnicos.	400 artesanos capacitados en pasaporte tributario a través del SRI en 12 horas. US\$ 737.400 en crédito articulados a 108 personas a través del BNF, ECLOF y Cooperativa Nueva Esperanza.
No existencia de articulación con crédito.	
Comercializa	
2010	2011
100% del proceso de contratación a través de menor cuantía y cotización.	57% del proceso de contratación del total de inversión a través de feria inclusiva.
Produce	
2010	2011
235 pequeños artesanos contratados. 2 asociaciones participando del proceso.	1.168 pequeños artesanos contratados. 92 asociaciones participando del proceso.
Consume	
2010	2011
946.296 niños y niñas reciben uniformes gratuitos.	1.013.039 niños y niñas reciben uniformes gratuitos.

7. Síntesis de los casos

El cuadro siguiente resume las características de cada caso en la operación y funcionamiento de sus niveles micro, meso, macro y meta, permitiendo realizar una comparación múltiple.

De este modo:

a) Rafaela, Argentina, es la experiencia de mayor carácter sistémico, desarrollo relativo y grado de consolidación. Al mismo tiempo, es el caso de origen más antiguo vinculado a la llegada de migrantes del norte de Italia en la segunda mitad del siglo XIX dedicados a la agricultura y ganadería. La ciudad actual, de 100.000 habitantes, cuenta ahora con centenares de empresas medianas y pequeñas –apoyadas por una notable red de instituciones públicas y privadas–, algunas de las cuales poseen capacidades de exportación (principalmente partes y piezas de automotores). Sus debilidades están relacionadas con problemas de gestión de las empresas más débiles, falta de expansión del sistema productivo en su conjunto (lenta creación de nuevas empresas) y la difícil irradiación del saber adquirido a otros territorios argentinos para la eventual emulación de su exitosa estrategia. Una fortaleza adicional de Rafaela es la capacidad municipal de influencia y las buenas relaciones con el gobierno central, que se sostienen en el tiempo, lo que le ha permitido

compensar los problemas de las macropolíticas nacionales con acciones de apoyo específicas en los momentos de crisis de la economía nacional y mundial.

b) Villa El Salvador, Perú –municipio urbano limeño de 400.000 habitantes–, muestra logros extremadamente interesantes y es una experiencia de DEL originada a inicios de los años setenta y protagonizada por grupos de campesinos y migrantes pobres provenientes de la Sierra peruana. Estos se organizan, urbanizan y ordenan el territorio, generan un municipio distrital y crean un parque industrial de pequeñas empresas. Villa El Salvador se encuentra relativamente estancada en su desarrollo actual debido a la falta de continuidad de las políticas de apoyo provenientes del gobierno municipal y del gobierno nacional y por la generación de una fractura entre la municipalidad y los pequeños industriales del parque. Se plantea el desafío de cómo los gobiernos locales (y regionales) pueden implementar políticas de apoyo estables y permanentes, que trasciendan los ciclos político-partidistas y sean sustentables en el tiempo. Después de los éxitos de las primeras décadas, el parque (y el territorio) parecen haber sido dejados de lado por las políticas públicas. Un problema mayor es la fuerte migración que ha hecho que los habitantes originales de Villa El Salvador –pioneros y constructores– han quedado reducidos a menos de un

Características de los casos, limitaciones y dificultades				
<i>Nivel micro</i> (características, empresas y producción)	<i>Nivel meso</i> (servicios en el territorio)	<i>Nivel macro</i> (políticas económicas nacionales)	<i>Nivel meta</i> (valores del emprendimiento, ética pública, solidaridad)	<i>Dificultades para las estrategias DEL en el territorio</i>
Rafaela, Argentina. 100.000 habitantes. 432 industrias. Bienes para el mercado interno y la exportación (autopartes y equipos de transporte).	Bancos, cámaras industriales, intendencia municipal y el BID apoyan con servicios a las empresas.	Políticas nacionales no afectan a Rafaela y se logran apoyos clave mediante redes políticas.	Gran cultura emprendedora originada por la acción de migrantes europeos, hay innovación.	-Tamaño pequeño de Rafaela afecta a su dinamismo económico. -Lenta creación de empresas y progreso técnico. -Falta apoyo mayor del sector público provincial y nacional.
Villa El Salvador, Perú. 400.000 habitantes. 1.500 pequeños empresarios. Bienes para el mercado interno (vestuario, cuero y calzado, muebles, metal-mecánica).	Fuerte apoyo inicial municipal, nacional e internacional (ONUDI), pero no estable, ni institucionalizado.	Hay políticas macro, pero con carencia de sistemas de apoyos (políticas) nacionales estables.	Cultura emprendedora tradicional, redes de colaboración, aunque muy baja cultura de innovación.	-Fuerte presión y demandas de nuevos migrantes a VES. -Debilidad de políticas locales de apoyo DEL. -Conflictos entre autoridades locales y el parque industrial.
Almolonga, Guatemala. Municipio indígena de 14.000 habitantes. 230 pequeños productores agrícolas producen hortalizas para el mercado interno y la exportación.	No hay apoyo municipal, ni nacional efectivo. Solo empresas de insumos entregan alguna asesoría y capacitación.	No hay políticas nacionales efectivas y estables de apoyo a los pequeños productores.	Cultura campesina tradicional, austera y emprendedora con componentes ético-religiosos (protestantes).	-Debilidad de entes locales y nacionales de apoyo al DEL. -Bajo nivel de formación de productores campesinos. -Baja colaboración entre los agentes productivos. -Falta visión estratégica local.
Santiago, Chile. Municipio central de la urbe, con 190.000 habitantes. Construcción de 100.000 nuevos departamentos, de barrio universitario, parques, formalización del comercio ambulante, dinamización de la economía comunal.	Alianza municipalidad, corporación privada de desarrollo, gobierno central, bancos, empresas constructoras, universidades y ONGs. Participación de organizaciones barriales y ciudadanos.	Apoyo del gobierno central mediante subsidios a la construcción de vivienda en el centro de la ciudad para dinamizar los barrios antiguos.	El modelo se basa en alianzas público-privadas-sociales que estimulan los aportes de recursos de los actores presentes en el territorio, haciendo sostenible el modelo de repoblamiento.	-Dificultades para sostener la participación. -Expulsión de familias pobres y erosión de redes sociales barriales. -Construcción masiva destruye parte de patrimonio arquitectónico tradicional. -Modelo no modificado por el municipio para corregir falencias.
La Libertad, El Salvador. Puerto tradicional de 36.000 habitantes que se transforma en turístico y construcción de malecón y muelle turístico. Relleno sanitario municipal que vende servicios a 12 municipios e incrementa los ingresos municipales.	Compromiso y políticas municipales para integrar a todos los actores y favorecer a la población mediante mejores servicios y programas sociales.	Gobierno nacional, a través del Ministerio del Ambiente, realiza inversiones y apoya la transformación de puerto comercial a turístico. También los programas sociales locales.	Fomento del espíritu emprendedor estimulando la instalación de empresas y apoyando a los pequeños productores para que se formalicen e integren.	-Dificultades para lograr colaboración al proyecto de puerto turístico de sector privado. -Incremento de población flotante en vacaciones y fines de semana que presiona sobre servicios ambientales y seguridad. -Riesgos ambientales de largo plazo por relleno sanitario municipal para 13 municipios.
Diversas organizaciones locales en municipios de Ecuador 5.992 empleos temporales mejorados. En 2011, 1.013.039 niños y niñas reciben uniformes gratuitos.	1.500 personas capacitadas en las ferias inclusivas. 400 artesanos formados en pasaporte tributario. US\$ 737.400 en crédito para 108 personas a través del BNF, ECLOF y Cooperativa Nueva Esperanza.	Rafael Correa, presidente de Ecuador, remite a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Economía Popular y Solidaria (marzo de 2011).	Economía popular en función del bien común y basada en el principio de la solidaridad.	-Falta de recursos y burocratización de los organismos financieros y funcionarios públicos del Ministerio de Educación. -Falta de estrategias DEL en los territorios donde se localizan las empresas de producción de vestuario.

Fuente: análisis de los casos. Elaboración: propia.

cuarto de la población, lo que ayuda a explicar los conflictos y desavenencias del gobierno local –que representa más bien a la nueva población– con el parque industrial, conflictos que se han incrementado en los últimos años. En todo caso, se demuestra que es posible construir, mantener y hacer competitivo un parque de pequeños empresarios y microempresarios surgidos en un territorio habitado por sectores pobres de la población.

c) Almolonga, Guatemala, es un caso o proceso iniciado en la segunda mitad del siglo pasado que muestra el gran potencial de desarrollo existente en algunos grupos de campesinos e indígenas de Guatemala. Pese a su dinamismo y logros exportadores, la experiencia se sostiene casi exclusivamente en las capacidades de los productores agrícolas locales, no habiendo apoyos efectivos del gobierno municipal, ni políticas nacionales que la complementen: solo la capacidad productora de los campesinos y el dinamismo del mercado sostienen la experiencia. Por tanto, hay un potencial de expansión importante, aprovechable si se generaran apoyos locales y nacionales estables y si se crearan redes y articulaciones público-privadas de servicios para lograr que los efectos económicos positivos se expandan hacia la población a través de la mejora y ampliación de los servicios públicos de educación, salud e infraestructura. No obstante, se demuestra que, de tener un ambiente productivo adecuado –en

este caso tierras que permiten varias cosechas anuales–, los pequeños campesinos indígenas pueden crecer y expandirse.

d) Comuna de Santiago, Chile, de 190.000 habitantes. Después de un exitoso inicio en la década de los noventa en que a través de alianzas público-privadas se generan dinamismos económicos y sociales que gatillan la construcción masiva de departamentos y el ordenamiento y reactivación de un municipio –centro histórico de una ciudad capital, espacio que pierde población–, el repoblamiento real tarda en producirse. Los datos previos al Censo de 2012 muestran que a 20 años del inicio –luego de haberse construido 100.000 nuevos departamentos– la tendencia de pérdida de población de Santiago se empieza recién a revertir. Por otra parte, la municipalidad no ha corregido los efectos negativos del programa de repoblamiento, como la expulsión de las familias pobres, la destrucción de redes sociales e identidad de ciertos barrios, la pérdida de patrimonio arquitectónico y la poca claridad respecto de la vocación y futuro de la comuna central de Santiago. Sin embargo, es en torno al repoblamiento y ordenación de barrios que el municipio capital de Chile recupera sus dinamismos económicos.

e) Puerto de La Libertad, El Salvador, de 36.000 habitantes. Desde el 2006 la municipalidad y el gobierno central establecen una alianza –

con apoyo de los actores privados locales- para impulsar el cambio del puerto histórico tradicional a puerto turístico. Los resultados afianzan un proceso progresivo e informal de cambio de vocación productiva que lleva varias décadas. Ahora las autoridades locales y del gobierno ayudan a consolidar el modelo de ciudad turística emergente, evitando que su dinámica sea condicionada solo por el mercado. Los dinamismos económicos -reestructurados a través de la acción mancomunada del gobierno local y central- no se limitan al aprovechamiento de la vocación turística del territorio, también La Libertad crea un relleno sanitario municipal y vende sus servicios a municipios colindantes del área urbana de la capital nacional, con lo que genera nuevos y estables ingresos municipales.

f) *Pequeños productores de vestuario de diversas localidades de Ecuador*, sostenidos por un poder de compra estatal, constituyen un caso atípico. Se les incluye porque la modalidad es parte de una política nacional de construcción de una economía social y solidaria mediante normas y políticas nacionales. De ser debidamente complementada por acciones territoriales de apoyo al DEL, esta puede ser una interesante estrategia para apoyar a aquellos territorios donde se concentran actividades productivas susceptibles de ser sostenidas por las capacidades de compras públicas. No obstante, la estrategia no parece

considerar por ahora acciones específicas de desarrollo territorial propiamente en aquellos espacios donde hay concentración de los productores de vestuario favorecidos por la política nacional.

El cuadro de la página siguiente establece una comparación entre las distintas dimensiones de la cohesión social, considerando los elementos de la guía *Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local*, publicada por OCO/PROGRAMA URB-AL III. Allí se distinguen como temas clave:

- La dimensión productiva y ocupacional.
- La dimensión social de acceso a los servicios.
- La dimensión espacial de reducción de los equilibrios territoriales.
- La dimensión cívica de desarrollo de la ciudadanía.

Al examinar situaciones tan diversas se pueden realizar algunas constataciones y reflexiones adicionales con el carácter de consideraciones preliminares para una estrategia DEL-CS que se desarrolla en el siguiente capítulo:

- En primer lugar, los casos muestran que en muchos territorios hay oportunidades efectivas de crecimiento y desarrollo que no han sido ni detectadas, ni estimuladas por las políticas nacionales y que el prejuicio

Intervenciones posibles para la mejorar la cohesión social local						
<i>Dimensiones de la cohesión social</i>	<i>Ciudad de Rafaela</i>	<i>Parque Industrial de Villa El Salvador</i>	<i>Municipio indígena de Almolonga</i>	<i>Comuna de Santiago de Chile</i>	<i>Puerto de La Libertad</i>	<i>Uniformes escolares de Ecuador</i>
Dimensión productiva y ocupacional: acceso al empleo y beneficios del crecimiento económico con equidad.	Ampliación del sector de apoyo a las empresas para generar dinámicas de empleo y económicas de complemento.	Mejorar sustancialmente las políticas locales y nacionales de apoyo al parque industrial (desarrollo del nivel meso).	Establecer e implementar políticas de locales y nacionales de apoyo a los pequeños productores y proceso DEL (desarrollo del nivel meso).	Mejorar los servicios e infraestructura local para atraer nueva población y también empresas nacionales e internacionales de servicios.	Falta estrategia de desarrollo que proteja la vocación turística y ambiental, y atraiga inversión e instalación de empresas y servicios de turismo.	Desarrollar políticas sostenibles DEL en territorios donde se concentran los productores de vestuario.
Dimensión social: acceso universal a los servicios sociales básicos y seguridad ciudadana.	Mejorar la articulación de servicios públicos (educación, salud, servicios sociales) con las políticas de fomento DEL (redes integrales).	Articulación de servicios públicos (educación, salud, servicios sociales) con las políticas de fomento DEL (redes integrales).	Articulación de servicios públicos (educación, salud, servicios sociales) con las políticas de fomento DEL (redes integrales).	Mejoramiento de servicios de educación (pública y universitaria), salud, seguridad y redes barriales.	Mejoramiento de los servicios de educación, salud y seguridad en línea con las necesidades de desarrollo locales.	Desarrollar políticas de articulación de los servicios públicos con estrategia DEL (desarrollo del nivel micro y meso y redes integrales).
Dimensión territorial: reducción de desequilibrios territoriales.	Difusión de la experiencia y políticas de Rafaela en otros territorios argentinos para generar efectos DEL.	Difusión de la experiencia y políticas de VES en otros territorios, lo cual además podría reducir el impacto de las migraciones.	Difusión y extensión de la experiencia en territorios colindantes para lograr efectos DEL.	Santiago tiene ventajas sobre otros territorios, debe reducir desequilibrios entre los barrios de la ciudad.	El dinamismo del desarrollo turístico y recreativo permite reducir inequidades territoriales con el resto del país.	Validar y consolidar estrategias y dinámicas DEL. Este programa mejorado puede ampliarse en otras áreas y territorios.
Dimensión cívica: construcción de ciudadanía activa.	Mayor integración de la sociedad civil en las dinámicas y políticas DEL.	Recuperar la capacidad de articulación y alianzas público-privadas-sociedad civil afectadas por el conflicto político.	Establecer políticas y acciones que permitan integrar a la sociedad civil en las políticas y acciones DEL.	Sistema educativo municipal, universitario y redes barriales deben formar y consolidar conductas cívicas del santiaguino.	Desarrollo turístico requiere comportamiento cívico y ético de los habitantes para generar un entorno amable y seguro.	En territorios donde se concentran productores de vestuario, establecer estrategias DEL y articular la participación de la sociedad civil y ciudadanía.

Fuente: 6 casos de DEL. Elaboración: propia.

existente sobre la incapacidad de los actores locales –públicos y privados– impide o retrasa su pleno aprovechamiento. La urbana Villa El Salvador y la rural Almolonga constituyen casos notables de desarrollo endógeno en territorios pobres con población indígena o de origen campesino, grupos a las cuales tradicionalmente les han sido negadas

las capacidades de generar desarrollo endógeno.

- En segundo lugar, se muestra que la existencia de políticas estables de apoyo al sector productivo por parte de las instituciones propias del territorio –en especial los gobiernos locales– contribuye a fortalecer la actividad productiva y puede ser determinante

tanto para la sustentabilidad de la experiencia, como para superar situaciones coyunturales de contracción económica o crisis.

- El desarrollo de pequeña industria en Villa El Salvador no habría sido posible sin el ordenamiento territorial inicial realizado por la organización social (CUAVES) que reserva espacio para el parque industrial, y sin los esfuerzos del gobierno local por transformar el proyecto de gran parque industrial original (al que no llegan jamás las grandes empresas) en un recinto de pequeños productores y microempresarios del propio territorio. En Rafaela, la municipalidad juega un rol clave para la organización e integración de los pequeños productores en el tejido productivo y quehacer empresarial. En La Libertad el liderazgo municipal es clave para aprovechar oportunidades públicas de inversión y transformar el puerto comercial en turístico. En Santiago de Chile, el gobierno local lidera el repoblamiento y articula exitosamente a los actores públicos con los privados. A la inversa, en Almolonga la fragilidad de la experiencia se expresa en la falta de apoyos públicos locales y nacionales, y en Villa El Salvador es lamentable el alejamiento actual del gobierno local, inicialmente facilitador, de los productores del parque industrial.
- La existencia de un nivel meso – conformado por redes institucionales de apoyo a la actividad productiva operando en el territorio– no

solo contribuye al dinamismo y sustentabilidad económica del sector empresarial productivo, sino que ella misma realiza aportes en densidad institucional, valor agregado y empleo decente. Las redes institucionales de apoyo al DEL de Rafaela fortalecen a las empresas, generan redes de saber territorial y entregan servicios públicos de salud y educación –que sin duda ayudan al desarrollo productivo–, pero también crean nuevos empleos, dan estabilidad y contribuyen a la cohesión social.

- El análisis de las experiencias nos lleva a observar la existencia de un ciclo económico que amenaza a las empresas, pero también de un ciclo político que a menudo cambia las políticas nacionales, regionales y locales desordenando las reglas del juego y las estrategias y políticas de desarrollo. Este ciclo político –que no ha sido suficientemente considerado en los análisis con perspectiva DEL– genera cambios que pueden ser tan dramáticos y negativos como las crisis económicas. En Rafaela dicho cambio no se ha producido y el gobierno local ha sabido mantener buenas relaciones con el gobierno nacional. En Santiago, el cambio de signo político del gobierno local si bien no termina con la experiencia de repoblamiento –que ya se ha institucionalizado– debilita la capacidad municipal para introducir ajustes al modelo, que empieza a mostrar sus baches. La bonanza del parque industrial de Villa El Salvador coincide con los gobiernos encabezados

por el alcalde Michel Azcueta, pero los cambios posteriores han contribuido al conflicto entre autoridades y productores.

- El DEL no constituye una experiencia puramente productiva, sino un proceso integral. Además de la actividad económica misma, el DEL se facilita cuando el conjunto de la población visualiza la existencia de empresas y la generación de empleo como objetivos imprescindibles del desarrollo, como ocurre tempranamente en Villa El Salvador. El DEL se liga, como se dijo, a la existencia del sector meso –que también genera empleos–, a la provisión de servicios sociales y culturales a la población (como educación y salud) y a la diseminación de una cultura emprendedora, que juega un rol clave en Rafaela, con el aporte de los emprendedores migrantes italianos originarios, o de las iglesias evangélicas de Almolonga, que contribuyen a establecer una cultura productiva basada en el trabajo.
- El conjunto de casos observados nos permite verificar que la concordancia entre las políticas nacionales y locales suele ser circunstancial. El ciclo político que ayuda a la renovación democrática de las autoridades tanto nacionales como locales no ayuda al DEL. La precaria cultura institucional latinoamericana vincula la renovación de las autoridades electas al cambio casi obligado de estrategias de desarrollo –si es que las hay– en todos los niveles

de gobierno. Esto constituye un impedimento mayor para la existencia de políticas de Estado a nivel nacional, pero también de estrategias y planes efectivos de desarrollo de largo plazo en los niveles intermedios y locales de gobierno.

III. Conclusiones y recomendaciones de políticas

III A. Conclusiones

En este documento se han presentado experiencias muy diversas de DEL, con el objeto de establecer la eventual compatibilidad de las estrategias de desarrollo económico local con las políticas de cohesión social. Así, se comparan situaciones y se evalúa la posibilidad de generalizar los componentes exitosos sugiriendo políticas que aprovechen las condiciones o ámbitos en los que las experiencias analizadas tienen fortalezas y, en consecuencia, poseen capacidades de réplica tomando en cuenta los elementos conceptuales y prácticos del DEL y de la CS.

Cabe notar, en todo caso, que este capítulo no es un mero resumen de conclusiones, sino una elaboración de las mismas, aunque, por cierto, tomando en cuenta el marco conceptual del capítulo I y los ejemplos desplegados en el capítulo II. Asimismo, en la segunda parte de este capítulo se sintetizan las propuestas relevantes de políticas que, según los autores, pueden potenciar tanto al DEL como a la CS.

Respecto a la selección de proyectos en un ámbito de competitividad económica, el DEL plantea que las capacidades emprendedoras locales pueden ser dinamizadas tanto para valorizar sectores productivos tradicionales como actividades emergentes. Es decir, no hay a priori exclusiones sectoriales para las iniciativas de DEL, aunque un elemento central desde la óptica económica es

que existan capacidades emprendedoras y ciertas ventajas comparativas para enfrentar la tarea. También, que se produzca empoderamiento de los actores locales y participación social de la población, vinculándose el DEL con los ámbitos de la cohesión social.

a) Compatibilidad conceptual del DEL, y CS

En lo esencial, el DEL, plantea que las capacidades emprendedoras locales pueden y deben ser activadas y dinamizadas tanto para valorizar mejor los sectores productivos tradicionales (agricultura, artesanado, pequeña y mediana industria) como las actividades emergentes (energías renovables, protección del ambiente, cuidado y valorización del patrimonio y cultura local, turismo), generando así nuevos emprendimientos productivos y numerosos empleos. Lamentablemente, como la mayor parte de las actividades económicas locales tiene dimensiones reducidas –bajo valor agregado, limitado nivel de articulación, bajos ingresos–, las políticas nacionales de desarrollo han tendido a apoyar más bien a las actividades productivas de mayor tamaño, priorizando la generación de valor agregado, desestimando que estas iniciativas generalmente crean limitados volúmenes de empleo.

En este trabajo, como se dijo, se asume la definición de CS, de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III: «Una comunidad

socialmente cohesionada –cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional– supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce en plenitud».

En consecuencia, ambas conceptualizaciones tienen como objeto la inclusión en los procesos productivos y de mejoramiento social –mediante componentes participativos– de los actores y la población del territorio. También se registran coincidencias entre ambos conceptos cuando las agencias nacionales definen, en el marco de la CS, un apoyo a los grupos vulnerables o entidades de menor desarrollo –pequeñas empresas, comunidades segregadas, zonas postergadas, municipios sin recursos y otras–, las cuales pueden aplicar una estrategia de DEL, la cual a su vez, apunta a favorecer sectores con mayor vulnerabilidad relativa. Es decir, la promoción del desarrollo económico local, como apoyo al desarrollo territorial, permite o potencia la CS porque reduce la exclusión económica y social.

Como se argumentó antes, el DEL articula las dinámicas económicas –productividad, competitividad, ventajas comparativas, precios relativos o acceso a mercados–

con factores socioculturales ligados al costo de oportunidad de la oferta, es decir, los elementos sociales, culturales y territoriales propios del hábitat en el cual debe realizarse el proyecto DEL. La simultaneidad de la aplicación y desarrollo del DEL y la cohesión social (donde los sujetos beneficiarios son justamente los más vulnerables y generalmente los primeros en ser excluidos) es uno de los aportes principales que se explicitan en este documento, a lo cual se adiciona o potencia el valor positivo basado en un rol más descentralizado y articulado del Estado. No basta el apoyo político y técnico de la programación presupuestaria nacional hacia los proyectos locales; el éxito de estos se correlaciona con los compromisos políticos y actividades de los gobiernos locales y de las redes territoriales de instituciones de apoyo al DEL.

Entonces, en el ámbito de la evaluación de los conceptos, respecto de la potenciación de la cohesión social mediante las políticas DEL, se puede concluir que los conceptos de la cohesión social y el DEL son compatibles, complementarios y con sinergias positivas mutuamente potenciables. Por tanto, no se debe esperar una madurez social o institucional determinada para iniciar las políticas DEL, puesto que la presencia de condiciones para desarrollar una experiencia o proyecto implica también la existencia de un potencial de cohesión social, participación ciudadana y compromisos posibles entre actores, que no necesariamente son visibles en las etapas previas.

b) Importancia de las capacidades endógenas y de la articulación productiva y social

Hay numerosos ejemplos interesantes de desarrollo local en América Latina –algunos de ellos se describen en este documento– y también en todo el mundo.

Muchos de estos casos destacan más allá de las fronteras, como ocurre con el territorio de Mondragón, en el País Vasco (España), tanto por su gran aporte económico, como por los efectos positivos derivados de una mayor cohesión social. Más de 250 empresas de la corporación cooperativa territorial de Mondragón producen y venden cerca de 14.000 millones de euros anuales dando empleo a más de 84.000 personas. El complejo cooperativo industrial de Mondragón se origina en la década de los cincuenta, sus empresas no han cesado de expandirse y ahora el conglomerado tiene presencia en varios países del mundo, incluida América Latina. Al ser una organización de carácter cooperativo, el bienestar de los asociados y sus familias es un objetivo siempre presente que contribuye a la cohesión social en los territorios donde ha surgido.²³

Del mismo modo, en China –cuyo crecimiento económico asombra en la actualidad a los expertos– «... los sectores más dinámicos de la economía son los sectores de economía social o cooperativista, empresas que no

tienen acciones ni ofrecen dividendos, y que son propiedad de municipios o ciudades pequeñas, sociedades sin afán de lucro» (Navarro López, 2007).²⁴ Aquí se da también la presencia engranada de aparatos productivos e instituciones locales propias del territorio, como municipios y cooperativas.

El DEL constituye una opción complementaria, diferente a los conceptos clásicos de desarrollo o al desarrollo territorial mediante la planificación regional. Con el DEL se busca más bien activar mecanismos de desarrollo basados en las capacidades locales propias –o endógenas– aunque estas no estén maximizadas. En todo caso, el DEL contribuye de modo más sustentable a la reducción de la pobreza en la medida que sus recursos fundamentales provienen del propio territorio.

En la mayor parte de los casos seleccionados –Rafaela, Villa El Salvador, Almolonga, La Libertad– queda en evidencia que el desarrollo económico local es generado a partir de la actividad de los propios productores locales, acicateados por sus necesidades de empleo e ingresos, cuando el resto del sistema productivo nacional o regional no ofrece oportunidades alternativas para resolver sus necesidades de manera satisfactoria.

Es decir, el desarrollo económico local no constituye una situación excepcional sino que, por el contrario, es un

23. Ver: «<http://www.mondragon-corporation.com/>»

24. «<http://www.eumed.net/rev/china/>»

Casos de dinamismo endógeno en el DEL

Territorio	Dinamismo endógeno
Rafaela (Argentina)	Pequeños productores agrícolas (originalmente migrantes del norte de Italia) desarrollan capacidades locales para producir herramientas y maquinaria agrícola simple, lo que deviene en el desarrollo de capacidades industriales mayores.
Villa El Salvador (Perú)	Productores informales de bienes de consumo (calzado, vestuario, cuero, alimentos y metal-mecánico) se organizan para instalarse en un parque de pequeña industria ampliando su producción y mercados de venta.
Almolonga (Guatemala)	Campeños indígenas aprovechan las ventajas comparativas de su territorio (buena tierra, agua abundante y varias cosechas anuales) para ampliar su producción hortícola y ganar mercados nacionales e internacionales.
La Libertad (El Salvador)	Pequeños empresarios nacidos al amparo de un puerto de importación y exportación devienen empresarios turísticos –con hoteles, restaurantes y servicios turísticos variados– para compensar el cierre del puerto comercial.

acontecimiento normal en la vida de los territorios, donde sus habitantes generan normalmente actividades productivas de diverso tipo tanto para resolver sus problemas de abastecimiento de bienes básicos como para generar ingresos regulares. La diferencia puede explicitarse cuando la autoridad nacional «interviene» para potenciar oportunidades a estos sectores, lo cual genera un círculo virtuoso para aprovechar las capacidades endógenas. Empero, cabe discutir en estos casos acerca de la sustentabilidad territorial de la actividad, toda vez que cambios políticos pueden revertir la iniciativa.

Considerando los casos expuestos y la literatura existente, un hallazgo destacado de nuestro análisis es que los éxitos de las iniciativas DEL se potencian cuando existen sujetos sociales locales vinculados a emprendimientos cohesionados y más aún si ellos son apoyados a nivel macro.

c) Los aspectos territoriales y regionales

Es ampliamente sabido que las empresas pequeñas y las microempresas son las

que aportan la mayor parte del empleo en los países latinoamericanos; por tanto, su presencia, funcionamiento y consolidación son gravitantes para la mantención de los equilibrios sociales básicos, aun cuando eventualmente su aporte al producto total sea bajo y sus niveles de productividad se sitúen por debajo de los promedios nacionales. Es, por lo tanto, evidente que aquí radica un potencial de desarrollo importante, aunque generalmente mal aprovechado.

Sin embargo, en razón de la concentración de los mercados consumidores en las grandes ciudades y de las dinámicas de la globalización, el énfasis de las políticas de desarrollo se ha puesto en apoyar a las empresas medianas y grandes que se localizan en los espacios urbanos mayores o a las grandes industrias dedicadas a la extracción de materias primas, en detrimento de las ciudades intermedias y pequeñas y de los espacios rurales. De este modo, las economías territoriales han sido dejadas de lado y su potencial se ha desaprovechado. Incluso, con el avance de las concepciones neoliberales que otorgan al mercado todas las capacidades de decisión, se han postergado o eliminado

las líneas de desarrollo territorial, también conocidas como *aménagement du territoire* en la escuela francesa en los años setenta. La crisis europea, en particular las altas tasas de cesantía en algunos países de la UE desde 2009, debe ser un estímulo para retomar las reflexiones y propuestas de desarrollo territorial.

Actualmente, los expertos y organizaciones territoriales coinciden en que el desarrollo económico local no puede depender sólo de los recursos locales, sino que también debe aprovechar y canalizar recursos de fuera de la propia localidad, ya que –si bien se trata de potenciar las capacidades territoriales propias– es indispensable que la economía local se integre de manera creciente en los mercados nacionales e internacionales, como en el caso de Mondragón que acabamos de mencionar o los de Rafaela y Almolonga, entre los casos analizados. El enfoque del desarrollo económico local mal podría ser entendido como un proyecto autárquico pues, por el contrario, se trata de fortalecer su dinámica endógena vinculándolo con los entornos globales.

En suma, si parte de los fenómenos de exclusión que pretende resolver la cohesión social –entendida como política pública– se expresa en el abandono de regiones o localidades y de sus respectivos habitantes, las políticas de DEL convergen del todo con las de CS.

d) Niveles y tipos de intervención

El DEL es una propuesta que atiende a los problemas del territorio propio y de sus productores con una óptica que sobrepasa los aspectos puramente localistas. De hecho, se distinguen varios niveles de análisis e intervención que deben ser considerados, activados e incluidos en las políticas de desarrollo territorial con fines de cohesión social.

- El nivel «micro», donde efectivamente se ubican y actúan los emprendedores, sujetos sociales y actividades productivas propiamente tales, es decir, en el seno de los espacios productivos y laborales bajo gestión empresarial. Cabe mencionar que en el nivel micro el rol decisivo está en manos de los propios sujetos, porque en este nivel la oferta pública se expresa de manera exógena, es decir, los sujetos actúan con una demanda dada.
- El nivel «meso», conformado por la institucionalidad territorial, sus políticas y acciones, es decir, por los organismos de apoyo público y privado y el marco normativo que sostienen y estimulan las actividades productivas. Incluye los servicios financieros, servicios técnicos y provisión de insumos a las empresas; las políticas y acciones de los gobiernos locales para difundir los beneficios del desarrollo en la población local mediante la formación de la fuerza de trabajo, atención de la salud de los trabajadores y sus familias, y los sistemas de apoyo a la innovación y modernización

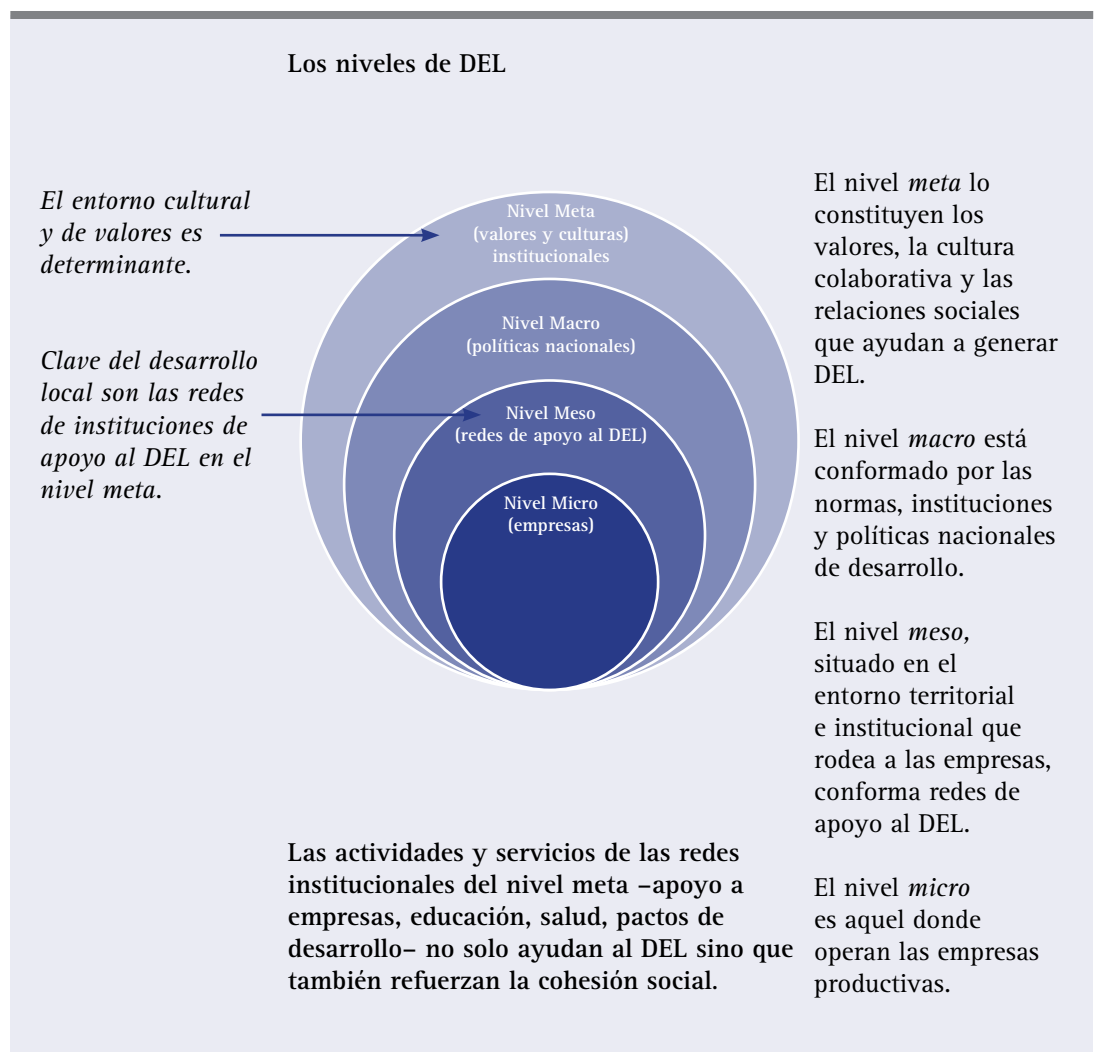
productiva, entre otros. En el desarrollo no solamente intervienen políticas macroeconómicas y mejoras y cambios en el plano microeconómico; también son esenciales las estrategias, políticas y acciones en el nivel mesoeconómico (o intermedio), donde se ubican los gobiernos locales descentralizados y se lleva a cabo la concertación estratégica con los agentes socioeconómicos.

- El nivel «macro», constituido por las políticas de desarrollo (intervenciones) de los gobiernos nacionales, que fijan las reglas generales de funcionamiento del sistema económico, incluidos los acuerdos de libre comercio, los aranceles, la política fiscal o monetaria y, por cierto, las definiciones acerca de la política regional (es decir, lo que generalmente se entiende como la estrategia de los gobiernos en materia económica). Pero también en este nivel se sitúan las instituciones, normas, políticas y procesos nacionales que directa o indirectamente favorecen o dificultan el desarrollo económico local.
- En la literatura reciente se ha incorporado el nivel «meta», que en esencia es el conjunto de valores, actitudes y conductas de los actores con respecto al DES. Se refiere a la existencia de valores culturales orientados hacia el desarrollo que son expresados y compartidos por diversos grupos de la sociedad. Tales valores incluyen: el reconocimiento social del éxito económico (el rol del emprendedor versus la acción colectiva, por ejemplo); la valoración crítica

del comportamiento depredador y del *free riding* (disfrute libre) cuando la acción individual pone en peligro al desarrollo social; las prioridades societales de inversión a largo plazo en educación y formación; la aceptación de la inversión y ahorro. De la fuerza, sentido y persistencia de estos valores también depende el DEL. No debe escapar al lector que este nivel es profundamente ideológico y cultural y que la adhesión de la población a los valores «hegemónicos» (en un sentido gramsciano) dependerá de la universalidad de estos, es decir, de concitar adhesión reconociendo la diversidad.²⁵

- Las diversas intervenciones o niveles de acción interactúan dinámicamente, se refuerzan y adquieren un carácter sistémico. Así, las intervenciones públicas en relación al DEL trascienden los aspectos puramente productivos de las empresas que operan en el territorio y se vinculan con los niveles meso, macro y meta –en lenguaje DEL–, incluyendo también las concepciones ideológico-políticas de las autoridades locales para superar las situaciones de pobreza y reforzar la cohesión social como se observa en la figura siguiente.

25. Como ejemplo de intervención en el nivel «meta», considérese un debate muy actual como consecuencia de la profundidad de la crisis en Europa, en que, si para salir de allí basta con el esfuerzo individual o es imprescindible mayor participación pública.



e) La articulación «meso» de empresas con los servicios y redes de apoyo público-privadas

Aspecto esencial de la estrategia DEL es, por una parte, «alinearse» y complementar las políticas micro, meso y macro y, por otra, reforzar los valores, actitudes y conductas responsables y emprendedoras

en el denominado nivel meta. Al mismo tiempo, estimular las relaciones público-privadas, potenciando las políticas públicas al incorporar las iniciativas, la creatividad y los recursos privados.

Así, las actividades de los pequeños productores a nivel micro se combinan con las políticas de apoyo de los

gobiernos locales y otras agencias públicas y privadas que ayudan a aquellos, proveyéndolos de servicios esenciales (insumos, tecnología, créditos, innovación, mercadeo) para su mejor funcionamiento, desarrollo e integración en los mercados nacionales y externos. De este modo, el DEL opta por estimular en los propios territorios, y mediante políticas descentralizadas, a los productores locales desde un segundo anillo de acción próximo a los productores o dimensión meso (ver figura anterior).

Tal vez lo que más diferencia el DEL de otras estrategias de apoyo a los empresarios pequeños y microempresarios es que propone desarrollar políticas de estímulo adaptadas a las realidades de cada territorio, tanto respecto a los apoyos y servicios directos a las empresas como al mejoramiento de los servicios públicos generales (educación, salud, bienestar social), los cuales deben ser adaptados constantemente a las necesidades de los productores, trabajadores y familias beneficiadas. De este modo, el desarrollo económico local, como estrategia territorial integral y compleja, ayuda a fortalecer la cohesión social y, a la inversa, esta última refuerza el entorno económico, social y cultural facilitando el DEL.

Estas actividades meso se diferencian de las políticas nacionales que, por diseño y lejanía, son estandarizadas para responder a las necesidades medias nacionales y, por tanto, terminan siendo inadaptadas a los requerimientos específicos de cada territorio particular. En este nivel meso

es donde se produce naturalmente el encuentro de la estrategia de desarrollo económico local con los objetivos de la cohesión social y, de paso, es un espacio útil para la corrección y adaptación de las políticas públicas centrales.

En suma, la dimensión de la cohesión social es muy importante para el pleno logro de la estrategia DEL en la medida en que los servicios a las empresas y bienes públicos como la educación, la salud y la protección social se articulan en una misma orientación estratégica para favorecer al conjunto de la población y a las empresas. Por tanto, ambos enfoques son del todo compatibles.

f) Sinergias entre desarrollo económico local y cohesión social

En los acápites anteriores se ha concluido que DEL y CS se complementan, pero al parecer existe un efecto de sinergia que los hace más potentes. En efecto, los casos de Rafaela y Villa El Salvador –esta última en su etapa inicial antes de la llegada masiva de nuevos habitantes– ilustran esta afirmación. La armonía lograda entre los aspectos económicos y sociales mejora la cohesión social, la cual, a su vez, refuerza la estabilidad económica y social, lo que ayuda a generar un clima adecuado para el desarrollo de las actividades productivas generando así un círculo virtuoso. Esto es particularmente claro en el caso de Rafaela.

Villa El Salvador también consigue objetivos importantes de desarrollo local

Cohesión social en Rafaela, Villa El Salvador y Almolonga *			
Indicadores de cohesión social	Rafaela	Villa El Salvador (1ª fase)	Almolonga
Equidad de acceso a bienes y servicios públicos	XXX	XX	X
Buena distribución del ingreso y la riqueza	XXX	XX	X
Participación activa en los asuntos públicos	XX	XXX	X
Reconocen y toleran diferencias	XXX	XXX	XX
Sentido de pertenencia e inclusión	XXX	XX	XX
Instituciones confiables	XXX	XX	X
Puntaje (de 3 a 18 puntos totales posibles: el puntaje más alto indica mayor cohesión social)	17	14	8

* Los indicadores de la cohesión están presentes en la definición utilizada por URB-AL III y los puntajes asignados han sido establecidos por los autores a partir de la observación, análisis y evaluación de los casos.

y cohesión social con la creación del parque industrial y la generación de empleos –lo que se complementa con los logros en el área de la vivienda y la provisión de infraestructura y servicios–, pero estos resultados se debilitan por el efecto de atracción que ejerce una experiencia exitosa que lleva a aumentar significativamente la población, que supera ahora los 400.000 habitantes, frente a lo cual los logros iniciales devienen exigüos. Por su parte, los éxitos económicos de los campesinos indígenas exportadores de Almolonga no parecen traducirse en mayor cohesión social por la falta de institucionalidad que apoye la modernización de las empresas y ayude a trasladar los efectos positivos del desarrollo económico al conjunto de la población a través de mejores servicios, tanto en cobertura como en calidad.

No obstante, los logros de DEL con cohesión social no constituyen un umbral que se alcanza y se supera de una vez y para siempre. Todo logro puede

definirse como un equilibrio inestable que hace necesaria una constante revisión y ajuste de la estrategia y las acciones de apoyo, lo que explica por qué estas políticas deben ser de naturaleza descentralizada, teniendo como actores a los propios productores, los gobiernos locales, la institucionalidad privada y no gubernamental y a otros actores sociales del entorno de la iniciativa.

Además de la acción microeconómica de las empresas y de la intervención y apoyos meso de los gobiernos locales e instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios, el gobierno nacional debe adecuar las políticas nacionales macro a las necesidades del desarrollo económico local. Esto normalmente no ocurre con las políticas nacionales, que suelen tener deformaciones sectoriales donde los diversos ministerios y entidades públicas nacionales diseñan políticas estandarizadas que suelen aplicarse indiscriminadamente en el país sin

que haya una debida coordinación, especificidad y priorización entre ministerios y sectores. Tampoco es común observar acciones efectivas para adaptar dichas políticas a las características y particularidades regionales o locales.

g) Necesidad de estimular la interacción virtuosa entre los actores públicos y privados

Así como la falta de coordinación y adecuada articulación entre las políticas territoriales locales y las nacionales constituye una traba dentro del sector público, otro tanto ocurre con la necesidad de integrar las iniciativas y esfuerzos de los sectores público y privado.

El sector empresarial posee instituciones –no directamente vinculadas al sector productivo– que pueden jugar roles importantes de apoyo a las empresas. Una de las más importantes son las organizaciones gremiales de empresarios –denominadas generalmente «cámaras»– que articulan a las diversas ramas de productores sea por tipo de especialidad productiva o por tamaño. En Rafaela, que se caracteriza por la alta densidad del tramado institucional público-privado de apoyo al desarrollo local, las organizaciones empresariales han jugado un rol clave para apoyar y estimular a las empresas en alianza con el sector público local y las entidades académicas. Estas organizaciones gremiales generalmente tienen un alto nivel de organización y de capacidad de presión, proporcional a los

recursos que despliegan en la economía, y tienden a desconfiar de institucionalidades participativas, colectivas y populares como las que suelen estar ligadas a las iniciativas DEL. Empero, el establecimiento de estas coordinaciones puede hacer la diferencia y potenciar el éxito de la experiencia o proyecto (caso de Rafaela). Esto es notable en el caso de Mondragón en España o en la zona de Chianti en Italia, entre otros.

No obstante, el entendimiento y la coordinación de los actores públicos con los privados no constituye una labor sencilla y es necesario superar numerosas dificultades derivadas de las diversas culturas institucionales, de los diferentes tiempos y prioridades y de las desconfianzas mutuas, derivadas de antiguos conflictos ideológicos y políticos. Sin embargo, hay ganancias netas para los empresarios que deciden impulsar la construcción de un entorno de colaboración público-privada que ayude a las empresas locales a colocar sus productos en los mercados nacionales e internacionales, ya que estos son cada vez más competitivos y están en cambio constante.

La colaboración público-privada no se sitúa solo en el ámbito de los componentes productivos e innovadores de las empresas, también se puede cooperar efectivamente para lograr el mejoramiento de servicios públicos como la educación y la salud, de modo que se eleve la formación de la fuerza de trabajo, las capacidades técnicas de los profesionales o mejoren los

sistemas locales de salud. Las mejoras en la productividad y el estímulo a la innovación se sostienen mejor con el surgimiento y consolidación de culturas colaborativas que hagan más fácil y natural el diálogo y la cooperación entre los diversos actores institucionales privados, públicos y no gubernamentales.

La cohesión social se fortalece también con estas prácticas, si se considera que los acuerdos y coordinaciones entre las entidades públicas y privadas para avanzar hacia el DEL generalmente integran a actores territoriales que operan más allá de lo puramente empresarial. En el Gran ABC de Sao Paulo²⁶ (Brasil), los municipios, organizaciones empresariales, sindicatos, universidades y organizaciones de la sociedad civil se coaligan para establecer una estrategia consensuada (Plan Estratégico 2000-2010) que les permita superar el riesgo de cierre o migración de empresas hacia otros estados o países por la pérdida de competitividad.²⁷ Producto del proceso se crea la Agencia de Desarrollo Económico del Gran ABC, conformada por los siete municipios, más empresas, sindicatos, universidades y otras asociaciones civiles.²⁸

h) La estrategia del desarrollo económico local trasciende lo meramente productivo

Los documentos examinados, así como la historia y evolución de los casos analizados, permiten concluir que el DEL trasciende las esferas de la mera producción. Las políticas de apoyo desde el nivel meso o intermedio – donde está el municipio y sus aliados institucionales– devienen esenciales para sostener la actividad empresarial. Si bien las políticas macro nacionales deben generar un entorno nacional adecuado para el desarrollo de los pequeños productores, es clave que dichas políticas estén sintonizadas o en línea con las iniciativas territoriales de los actores y gobiernos locales. Por tanto, los diversos sectores institucionales nacionales deben compatibilizarse y coordinarse entre sí, pero también articularse con las iniciativas y políticas que surgen desde abajo (niveles micro y meso) para concordarlas con las que vienen desde arriba (nivel macro).

De modo similar, los valores y conductas que ayudan al DEL deben aprenderse, difundirse y reforzarse constantemente: el espíritu emprendedor, la colaboración entre actores, la estabilidad de las instituciones y la confianza que debe tener toda la población en sus instituciones y autoridades, así como la práctica de la indispensable rendición de cuentas que estas últimas deben hacer ante los ciudadanos. Los casos muestran que si las instituciones locales mantienen instancias permanentes para

26. El ABC de Sao Paulo está conformado por siete municipios que han constituido una asociación y otras organizaciones para ayudar al desarrollo económico territorial.

27. <http://www.consorcioabc.sp.gov.br/institucional/historico>

28. <http://www.agenciagabc.com.br/grandeabc0709br/agenciagabc/index.php?id=89>

debatir, proponer y evaluar sus políticas y actividades –logrando que estas involucren a la población–, los objetivos de DEL con cohesión social pueden desarrollarse y consolidarse mejor.

Empero, quienes quieren replicar experiencias de DEL deben tomar en cuenta que, en muchos casos, los recursos pueden ser desviados de sus objetivos.

En un mundo de mercados abiertos y competitivos –donde los controles públicos se tornan difusos y difíciles– la penetración de las prácticas corruptas constituye un riesgo permanente.

El desarrollo económico local podrá potenciarse mejor si se conjuga con valores cívicos positivos, como el espíritu empresarial productivo –distinto del mero afán especulativo–, la responsabilidad social, la colaboración entre actores, la valoración del ambiente y las culturas propias del territorio, más la rendición de cuentas y la transparencia que las instituciones públicas y privadas deben practicar.

i) Rol de la innovación en el desarrollo económico local

El DEL también otorga a la innovación y a la competitividad sistémica un papel relevante en la dinamización de los sistemas productivos. La innovación no surge y se disemina solo en el nivel de la empresa, sino en el conjunto del sistema, que debe renovarse y perfeccionarse constantemente para mantenerse al ritmo de los cambios, adaptándose constantemente a las

variaciones de los entornos económico-sociales nacional y mundial. De hecho, es la innovación tecnológica de las empresas la que ha mantenido vigente la experiencia de Rafaela y hay una innovación institucional en el caso de Villa el Salvador que la transforma de una invasión informal a una mini-ciudad con vida, dinámica y problemas propios.

Las oleadas de innovación que dinamizan el desarrollo local pueden iniciarse en la propia empresa, pero también pueden provenir de los otros niveles macro, meso y meta del sistema institucional de apoyo al desarrollo económico territorial. Más aún, es deseable que el Estado en sus diversas instancias haga un seguimiento de estas iniciativas para proveerles el apoyo cuando se enfrenta a los llamados «cuellos de botella», es decir, a las capacidades insuficientes para enfrentar los problemas propios del ciclo productivo o de este con su entorno (por ejemplo, los problemas de conectividad mediante infraestructura que tienen algunas experiencias lesionando la salida de los productos a los mercados, como se observa en la experiencia guatemalteca). En cualquier caso, las prácticas innovadoras deben poseer también una connotación sistémica territorial, es decir, una vez generadas deben difundirse y utilizarse en el conjunto del sistema productivo, de modo que puedan operar óptimamente como *cluster* territorial para que las mejoras de productividad y competitividad favorezcan al conjunto de las empresas del territorio y sus beneficios alcancen a toda la población.

El hecho de que la innovación no derive de la acción individual aislada de una empresa –si bien no la excluye– sino del sistema complejo de instituciones que apoyan y son parte de él, favorece que sus novedades puedan ser utilizadas por todas las empresas y sectores involucrados. Del mismo modo, el hecho de que la innovación sea generada no solo por las empresas sino también por las universidades y otros actores del territorio ayuda al desarrollo de redes institucionales innovadoras cuya existencia refuerza, a su vez, la cohesión social.

j) Soluciones locales para las crisis globales

El DEL adquiere particular relevancia en los momentos actuales, cuando las crisis económicas son recurrentes, aumentando en frecuencia, profundidad y amplitud, probablemente por la complejidad y cambios crecientes de las lógicas del funcionamiento de los mercados y por las dificultades para regular la vida económica en tiempos de globalización con herramientas propias de las economías nacionales.

Las economías locales constituyen, de hecho, el espacio de resistencia y supervivencia de las comunidades locales ante las eventuales crisis globales. En la medida en que la economía local es vigorosa, está articulada y posee mayores conectividades horizontales con proveedores, clientes y una institucionalidad múltiple, las situaciones

de crisis podrán ser enfrentadas con costos sociales relativamente bajos. Tal ocurrió en Rafaela con la crisis de los años 2000, donde tan solo cuatro pequeñas empresas quiebran, lo que se explica por las políticas llevadas a cabo por el gobierno municipal, con apoyo nacional y en acuerdo con los gremios empresariales.

Es obvio solicitar a las autoridades nacionales políticas anticíclicas en tiempos de crisis pero, en la práctica, los gobiernos centrales suelen reducir los programas de apoyo a los grupos que más los necesitan en momentos de reducción de la actividad económica, en circunstancias que los gobiernos locales deben ser reforzados justamente en los tiempos de crisis. Por una parte, ello es necesario para sostener las empresas golpeadas y reducir los impactos negativos en el empleo, y por otra, para aprovechar la crisis como una oportunidad de ajuste e innovación productiva.

En el caso de Rafaela, la caída de los precios internos por efecto de la crisis se traduce en aumento de la competitividad internacional de las empresas locales productoras de partes y piezas de automotores, lo que permite no solo recuperar los niveles de producción perdidos sino, incluso, ganar nuevos mercados. La comuna de Santiago, por su parte, da grandes facilidades a las inmobiliarias para su instalación, con lo cual potencia las actividades barriales, especialmente la educación, el comercio y los servicios.

k) Conclusión: las estrategias de DEL y la cohesión social poseen objetivos y medios complementarios

Al final de este acápite se puede afirmar que el establecimiento de estrategias de desarrollo económico local en los territorios –que necesitan de la articulación de los actores públicos, privados y sociales– es del todo compatible y ayuda a la consecución de avances que fortalecen la cohesión social. Ello se puede dar en la dimensión productiva y ocupacional, mediante el acceso al empleo y beneficios del crecimiento económico con equidad; en la dimensión social, favoreciendo el acceso a los servicios sociales básicos y a la seguridad ciudadana, sea por el aumento de los ingresos como por la mayor capacidad de presión sobre las autoridades nacionales debido a una mayor conciencia ciudadana; en la dimensión territorial, a través de la reducción de los desequilibrios territoriales, y en la dimensión cívica, mediante la construcción de una ciudadanía más activa.

Comunidades territoriales cohesionadas poseen mejores condiciones para avanzar en su desarrollo. El funcionamiento de redes institucionales y sociales colaborativas y la existencia de una cultura cívica de confianza entre personas e instituciones ayudan a conformar un entorno óptimo para el funcionamiento de las empresas y la generación de empleos decentes.

III B. Propuestas generales de políticas

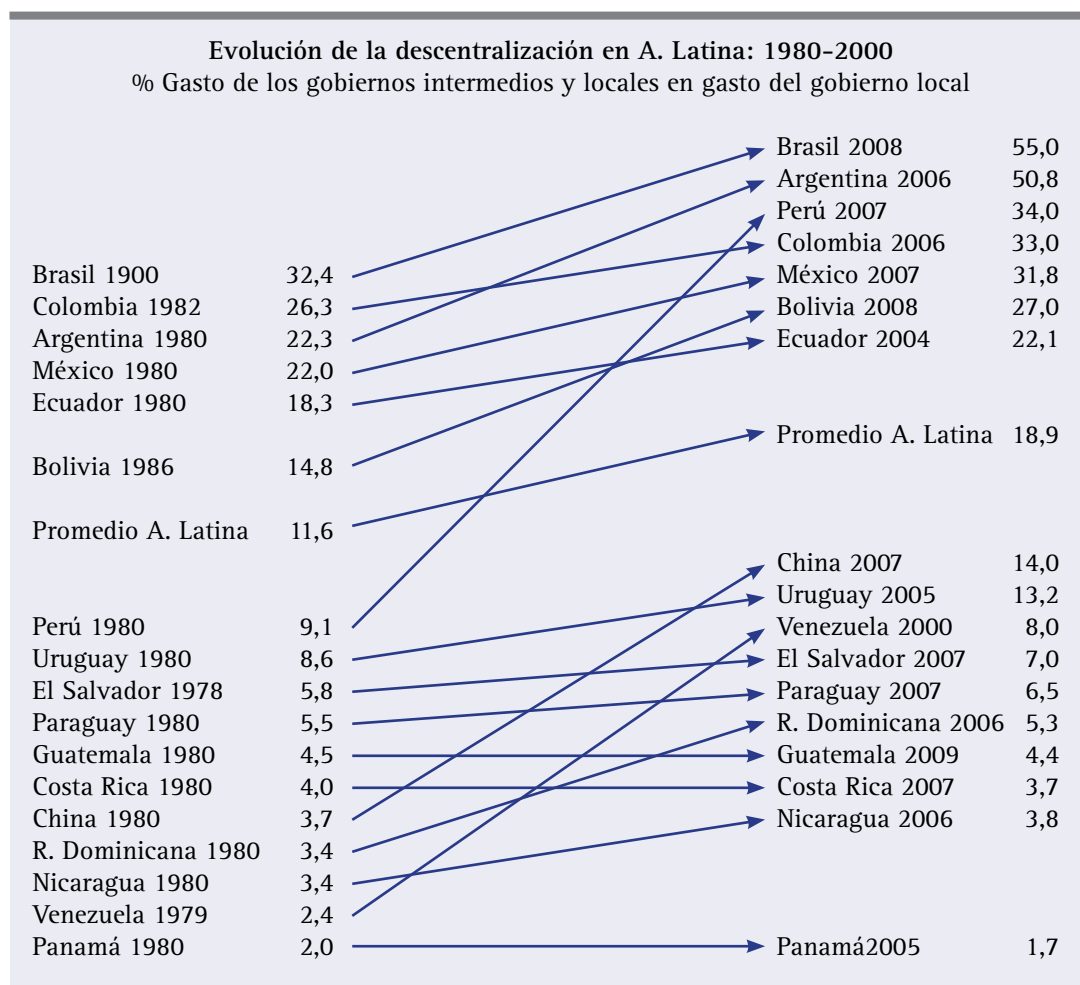
En esta sección se presentan las políticas que muestran mayor efectividad para el desarrollo de la estrategia combinada DEL-CS. Ellas son una selección que surge del análisis de los estudios de caso y de otras experiencias similares.

a) Es necesario continuar y profundizar los procesos nacionales de descentralización

Para estimular el DEL –como estrategia de desarrollo que permita mejorar la cohesión social– es necesario relanzar y reforzar los procesos nacionales de descentralización, en la actualidad detenidos o cuestionados en varios países de América Latina.

Como se argumentó, el DEL necesita de la existencia y funcionamiento efectivo de un nivel meso o intermedio que, por una parte, apoye a las empresas locales y, por otra, vincule los servicios a las familias con las necesidades de las empresas: como educación general y para el emprendimiento innovador y servicios de salud y protección social dirigidos a los trabajadores y sus familias mediante el establecimiento de alianzas público-privadas y de redes institucionales transversales de apoyo al DEL.

A partir de la década de los ochenta se iniciaron en varios países latinoamericanos procesos de descentralización para fortalecer a las municipalidades, democratizar el



poder local y mejorar la gestión territorial. En diversos países se realizan avances importantes, pero hay algunos donde la descentralización alcanza niveles mayores, favoreciendo así a los gobiernos locales y sus territorios, como en Brasil, Colombia, Bolivia o Perú, donde las posibilidades de apoyar el desarrollo local desde el municipio constituye una realidad.

Empero, en Argentina el nivel descentralizado fuerte es el gobierno

provincial; Chile y México poseen municipios con limitadas capacidades para apoyar el desarrollo económico local, y en Centroamérica la descentralización es reducida y naciones como Costa Rica, Nicaragua o Panamá están en extremo centralizadas.

Una política nacional de descentralización debe combinar varios componentes si se desea hacerla efectiva para impulsar el DEL y la cohesión social. Los principales son:

- *Descentralización política*, donde las autoridades locales son electas democráticamente, están debidamente empoderadas, realizan rendiciones de cuentas regulares ante los ciudadanos y cuentan con autonomía para consensuar objetivos de desarrollo mediante alianzas con los sectores privado y no gubernamental. Por el grado de descentralización alcanzado en Brasil, Colombia, Perú y Bolivia ello es posible, pero no es esta la situación de los demás países.
- *Descentralización administrativa*, para que las competencias transferidas a las municipalidades incluyan aquellas que tienen relación con la promoción del desarrollo económico y la prestación de servicios públicos ligados al DEL. Esto ocurre, por ejemplo, en Argentina pero no en Chile, donde los gobiernos locales difícilmente pueden articular estrategias de DEL.
- *Descentralización fiscal*, para que los gobiernos locales cuenten con los recursos y la autonomía necesaria para decidir sobre su uso haciendo factibles los aportes locales al DEL, lo que no ocurre en América Central, con la excepción relativa de El Salvador. Los municipios de Chile y Uruguay poseen recursos financieros bajo la media regional, y en Argentina y México son los gobiernos intermedios y no los locales los que poseen medios y autonomía suficientes.

b) Funcionamiento de los municipios con estilos horizontales de «buen gobierno»

Para los gobiernos centrales, la modernización de la gestión local debe basarse tanto en un mejor cumplimiento de las normas como en el uso de técnicas de gestión del tipo «nueva gestión pública», incorporando los instrumentos más modernos de selección, aplicación, seguimiento, evaluación y corrección de los proyectos y programas públicos. Numerosos expertos en temas municipales discrepan de esta fórmula, que puede traducirse en más control central, además de externalizaciones y/o privatizaciones innecesarias de los servicios locales. En esta óptica, el énfasis está puesto en el mejoramiento interno de la gestión y no en las relaciones con los actores locales.

Una opción distinta es ampliar la gobernanza local²⁹ mediante el impulso de formas colaborativas de gestión municipal o «buen gobierno local».³⁰ El énfasis se sitúa

29. Según la Real Academia de la Lengua Española, la gobernanza es: «el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía».

30. Ver: Jessop, Bob, *El ascenso del «buen gobierno» y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico*. Universidad de Lancaster (Reino Unido); Stocker, Gerry, *El buen gobierno como teoría: cinco propuestas*. Dpto. de Administración Pública. Universidad de Glasgow (Reino Unido); Brito, Morelia (Universidad de Zulia), «*Buen gobierno local y calidad de la democracia*». Ponencia 1r.

en el desarrollo de capacidades municipales, donde la relación con la ciudadanía mejora a través de la participación y mediante la articulación de alianzas y la colaboración con los actores territoriales públicos, privados y no gubernamentales. A la inversa de la administración tradicional, el énfasis está puesto en dar a la gestión municipal un carácter más horizontal para, de este modo, adicionar iniciativas y recursos humanos, materiales y financieros de diversa procedencia. Esta es la estrategia adecuada para la conformación de las redes de apoyo al DEL.

En suma, la transformación de los modelos de gestión de las colectividades territoriales se revela como determinante para los procesos de desarrollo económico local. En este sentido, el modelo o estilo más afín con los procesos DEL es el de «buen gobierno local», caracterizado por priorizar los acuerdos, la colaboración y las alianzas con los actores locales con fines de desarrollo. Constituye una etapa del desarrollo institucional municipal superior a la forma clientelista, al modelo burocrático e, incluso, a la denominada «nueva gestión pública». De este modo, los gobiernos locales trascienden el estilo vertical y paternalista para buscar una acción más horizontal y colaborativa, mucho más afín con los objetivos y medios del DEL. Esta transición progresiva entre estilos o modelo de gestión se ejemplifica en el recuadro adjunto.

Congreso de Ciencia Política. Salamanca (España), 2002; Rosales, Mario, *El buen gobierno local*. Universidad Bolivariana. Santiago de Chile, 2004.

c) Coordinación intergubernamental y desarrollo del movimiento asociativo municipal

Estilos o modelos de gestión de los gobiernos locales

- *Modelo clientelar pre-burocrático*. No existe institucionalidad estable y se suelen producir cambios radicales cuando hay cambio de una administración a otra. Está aún presente en municipios rurales de territorios de menor desarrollo relativo.
- *Modelo burocrático*. Depende del respeto y aplicación de la ley y las ordenanzas y su organización interna se basa en organigramas, reglamentos, presupuestos actualizados rutinariamente, controles internos y respeto a la jerarquía institucional.
- *Nueva gestión pública*. Incorpora formas de gestión del sector privado y otorga una importancia clave a la eficiencia o uso racional de los recursos disponibles. Recurre más a la licitación, externalización o privatización para mejorar los servicios.
- *Buen gobierno local*. El dinamismo proviene del liderazgo de las autoridades, de equipos técnico-profesionales dedicados y de la capacidad de concertar acuerdos con los actores públicos y privados en el territorio. Obtiene y moviliza recursos mediante la coordinación con otros niveles de gobierno, las alianzas público-privadas y la participación ciudadana.
- En la práctica estos estilos de gestión se suelen combinar, aunque la tendencia es la evolución progresiva desde el primer modelo hasta el último o de «buen gobierno local». Sin embargo, en América Latina el carácter clientelar de la política hace que muchas veces los cambios de gobierno conlleven verdaderas «razas» de los funcionarios públicos no afines.

Adaptado de la propuesta de Saúl Barrera, ex director ejecutivo del Servicio de Administración Tributaria, SAT, de la municipalidad de Lima y de los conceptos de «buen gobierno local».

Uno de los escollos principales para el DEL con objetivos de cohesión social es la falta de coherencia entre las políticas nacionales de los diversos ministerios y sectores institucionales y las iniciativas territoriales. En la medida que en América Latina domina el centralismo, los niveles centrales poseen más poder y recursos y tienden a hacer prevalecer sus políticas. Sin embargo, las políticas públicas sectoriales nacionales tampoco son coherentes entre sí, de modo que los gobiernos territoriales deben lidiar con diversas incoherencias. Para resolver estos problemas sería conveniente

lograr más claridad en la distribución de competencias y funciones entre los niveles de gobierno y, en especial, obtener que las entidades centrales dediquen más atención a los problemas y demandas de los niveles locales, lo que requiere cambios importantes en las culturas institucionales centralistas y en sus formas de actuación, en particular en lo referente a la selección de proyectos y a la asignación de recursos.

Más efectiva e inmediata parece ser la intervención de las asociaciones de municipios en los conflictos entre niveles y reparticiones nacionales y territoriales. En la medida en que los gobiernos locales se organizan conformando asociaciones nacionales, subnacionales y territoriales, el debate sobre políticas y formas de coordinación se traslada a instancias más políticas y, por tanto, tiene más posibilidades de resolver los problemas de competencias o de validez de las estrategias nacionales o territoriales mediante la negociación y compatibilización de intereses.

En Brasil, Colombia, Bolivia, El Salvador o Perú, las asociaciones nacionales constituyen un medio efectivo para dialogar con el gobierno central y hacer compatibles las estrategias y políticas nacionales con las de los territorios, incluidos los asuntos ligados al DEL. En el caso de El Salvador, COMURES, la asociación nacional de municipios, negocia y acuerda con el gobierno central una estrategia nacional para enfrentar el retiro y disposición final de los desechos sólidos. Otro tanto ocurre en Bolivia entre la Federación de Asociaciones de

Municipios de Bolivia, FAM, el gobierno central y el parlamento cuando se establecen competencias y se asignan recursos ligados al DEL.

No obstante, es necesario que el movimiento asociativo municipal tenga presencia también en los niveles intermedios y territoriales, de modo que los grupos asociados de municipios dialoguen y negocien más fluidamente con las autoridades subnacionales políticas, administrativas o técnicas, según corresponda. En Bolivia y Chile las asociaciones subnacionales de municipalidades han alcanzado un interesante desarrollo, pero esta no es una situación común a todos los países.

El asociativismo municipal territorial también es importante cuando se trata de coordinar la acción de varios municipios colindantes tras objetivos de DEL y ayuda al establecimiento de coaliciones público-privadas mayores. Tal es el caso ya citado del ABC de Sao Paulo, que reúne a siete municipios que generan una estrategia de DEL y acciones diversas a partir de una gran alianza público-privada que reúne a municipios, gobierno estadual, empresas privadas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil.

d) Acciones a nivel de los territorios para lograr el DEL con cohesión social

Si bien son muy importantes los cambios nacionales para activar estrategias y políticas de DEL con objetivos de cohesión social, no es necesario esperar a que ello

ocurra para avanzar en la promoción del desarrollo económico local. De hecho, los casos descritos así lo demuestran. Luego, es perfectamente posible que gobiernos locales individuales o grupos asociados de ellos diseñen, articulen e impulsen políticas de desarrollo económico local.

La observación de los casos demuestra que mediante un buen liderazgo político local es posible avanzar en procesos de DEL aún sin que las políticas nacionales sean las más adecuadas. Las tres experiencias más exitosas de desarrollo económico local mencionadas –Rafaela, Villa El Salvador y La Libertad– muestran que un elemento clave ha sido la presencia de fuertes líderes políticos municipales que han sido capaces de llegar a acuerdos con el gobierno central gracias a sus buenos contactos y habilidades de relación. De este modo, han compensado la falta de políticas nacionales o sus carencias.

Un buen alcalde y un concejo municipal colaborativo pueden impulsar una estrategia de desarrollo económico local basada en la búsqueda de acuerdos y alianzas tanto con otros niveles de gobierno como con los diversos actores institucionales y sociales del territorio. Se requiere, además, la existencia de organizaciones sociales e institucionales que representen a los actores productivos y no gubernamentales con los que se quiere llegar a acuerdos.

Los procesos colaborativos entre actores públicos y privados son difíciles y requieren persistencia y voluntad política de las autoridades locales. También estilos

de gestión cercanos y dialogantes que faciliten las conversaciones, negociaciones y acuerdos interinstitucionales con los siempre muy disímiles actores territoriales. Es en este sentido que el denominado «buen gobierno local» cobra relevancia en la medida en que prioriza la participación y los acuerdos horizontales con los actores más efectivos del desarrollo económico: los empresarios y las instituciones que pueden apoyarlos.

Adicionalmente, existen diversas metodologías para ayudar a los gobiernos locales a reunir y concertarse con los actores locales del desarrollo. El «plan estratégico participativo», el «presupuesto participativo» o el «método PACA» son algunas de las herramientas que ayudan a generar y ejecutar los acuerdos estratégicos necesarios para organizar el DEL.

En suma, la promoción del DEL para el logro de la cohesión social es más fácil de llevar a cabo en los países donde la descentralización del Estado es más efectiva al poseer los gobiernos locales más competencias de DEL, al igual que recursos humanos y financieros y autonomía efectiva. No obstante, es posible llevar a cabo procesos de DEL para la cohesión social en aquellos países donde la descentralización del Estado está aún pendiente. Pero son indispensables los liderazgos políticos fuertes, las buenas relaciones del municipio con el gobierno central y los actores locales y la existencia de estilos de gestión participativo-colaborativos, del tipo «buen gobierno local».

Referencias bibliográficas

- Abrahamson, Peter (2006). «El modelo nórdico de protección social y sus efectos en la cohesión social». Presentación en el Seminario Internacional organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Gobierno de Panamá, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Ciudad de Panamá, 7 y 8 de septiembre de 2006.
- Albuquerque, Francisco (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. OIT, Argentina.
- Burneo, M.; Grijalva, W. (2010). «Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en Ecuador», en: Ferraro C.; Stumpo, G. (compiladores): *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: entre avances innovadores y desafíos institucionales*, capítulo V, pp. 209-244.
- Carrasco, Gustavo (1997). «Despoblamiento, deterioro, cambio de rol. Comuna de Santiago 1930-1990». *Boletín INVI*, n° 30, mayo 1997.
- CEPAL - Agencia Española de Cooperación Internacional (2007). *Cohesión social*. Santiago.
- Christiansen, Niels; Markkola, Pirjo (2005). «The Nordic Welfare State. A Historical re-appraisal», en: Christiansen, N.F.; Petersen, K.; Edling, N.; Haave, P. (eds.). Copenhagen. Museum Tusulanum (2008).
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo*. Primer Informe Mundial. Barcelona.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (2011). *La financiación de los gobiernos locales*. Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Barcelona.
- Conseil de l'Europe (1997). *Déclaration finale du 2e Sommet des Chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe*. Estrasburgo.
- Conseil de l'Europe (2005). *Guide méthodologique pour l'élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale*. Conseil de l'Europe, Bruselas.
- Conseil de l'Europe (2004): *Stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe*. Conseil de l'Europe, Bruselas.
- Constitución Política de Ecuador*, 2008.
- Courtis, Christian; Espejo, Nicolás (2007). *Por un contrato de cohesión social: apuntes exploratorios*. Serie Políticas Sociales, 129. CEPAL.
- Del Río, Olga (2012). *Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local*. Guías metodológicas URB-AL III.
- Dini, Marco; Stumpo, Giovanni (2011). *Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina*. Cepal - Cooperazione Italiana.

-
- Durán, Roberto (2008). «Apuntes exploratorios sobre la viabilidad de la cohesión social en Latinoamérica», en: Aldecoa, F.; Corner, J. (coords.): *La cohesión social en Iberoamérica*. Marcial Pons, Madrid.
- «El Parque Industrial de Villa El Salvador». *Es mi Perú*, 5 de enero de 2008, con plano del Parque Industrial. «<http://esmiperu.blogspot.com/2008/01/el-parque-industrial-de-villa-el.html>»
- Ferraro, Carlo (compilador) (2011). *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. CEPAL - AECID. Santiago, diciembre de 2011.
- Goldstein, Evelin; Kulfas, Matías (2011). «Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación». En: Ferraro, Carlo (comp.): *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. CEPAL - AECID. Santiago, diciembre de 2011.
- Gutiérrez Rolando, Alonso *et al.* (2008). *El sistema productivo local del municipio de Almolonga*. Universidad de San Carlos, Guatemala.
- «Hilando el Desarrollo». Ayuda Memoria. Ecuador, 2011.
- Matarasso, F.; Chell, J. (1998). *Vital signs: mapping community arts in Belfast*. Comedia, Stroud (Gloucestershire).
- Menéndez Viejo, Lucía (2010), *Análisis de la cooperación europea para la cohesión social en América Latina*. Documento de trabajo nº 15.
- Meyer-Stamer, Jörg (2001). *Evaluación participativa de la ventaja comparativa*. Santa Catarina (Brasil).
- Mideplan (1992). *Fomento de la pequeña producción*. Mideplan, Chile.
- OCDE (2011). *Perspectives on Global Development 2012 – Social Cohesion in a Shifting World*. Noviembre de 2011.
- Ochoa, Eric (2010). «Ecuador y economía solidaria». *Cuaderno Ideas*, enero 2010.
- Reinecke, Gerhard; White, Simon (2004). *Policies for small enterprises*. Ginebra, ILO.
- Rodríguez Luz, Ángela; Bernal, María Elisa; Mauricio Cuervo, Luis (2011). *Innovación social y desarrollo económico local*. Serie Políticas Sociales, nº 170. CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago, mayo de 2011.
- Rodríguez, A.; Alvarado, H. (2008). *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, Santiago.
- Rosales, Mario (2004). *El buen gobierno local*. Universidad Bolivariana. Santiago de Chile.

Rosales, Mario (2012). *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina*. Federación Latinoamericana de Municipios, Ciudades y Asociaciones (FLACMA) - Universidad Bolivariana. Santiago de Chile.

Steinberg, Federico (con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio). *Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana*. Observatorio de Política Exterior Española. Documento de trabajo 1/2006.

Urriola, R. (2010). *Indicadores para la protección social de la salud*. OPS (en web de OPS-Chile).

Valenzuela, Mauricio (2004). «Programa de Repoblamiento Comuna de Santiago: un programa de gestión urbana». Revista *Urbano*, mayo 2004. Universidad de Concepción.

Vásquez Barquero, Antonio (2010). «Desarrollo endógeno y globalización». Revista *EURE*, diciembre de 2000, vol. XXVI, nº 079. Pontificia Universidad Católica de Chile. «<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/196/19607903.pdf>»

Vásquez Barquero, Antonio (2009). *Desarrollo local: una estrategia para tiempos de crisis*. Universitas Fórum.

