

Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina y desarrollo económico local

Colección de Estudios de Investigación / Número 6



Dirección

Observatorio de Cooperación
Descentralizada Unión Europea-América Latina

Autores

José Luis Rhi-Sausi
Dario Conato*

* El estudio ha sido realizado conjuntamente por los dos autores, respectivamente director y coordinador estudios para América Latina del Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI) de Roma. En particular, los capítulos 1 y 2 han sido desarrollados por J.L. Rhi-Sausi y los 3 y 4 por D. Conato.

Los autores agradecen a Dario D'Urso, Silvia Marteles y Simone Apollo, quienes han preparado la documentación de referencia para los estudios de caso, a través de entrevistas a funcionarios y expertos y la recopilación de documentos e informes.

Contenidos

Presentación	7
1. El papel de las administraciones locales en el desarrollo territorial en América Latina	11
2. Cooperación internacional descentralizada y desarrollo local	33
2.1. Cuadro general	33
2.2. Cooperación descentralizada y desarrollo recíproco	39
2.3. Desarrollo económico local y cooperación descentralizada Sur-Sur y Sur-Norte	45
3. Municipios y regiones frente al reto del desarrollo económico local: enseñanzas de la cooperación descentralizada	49
3.1. Consideraciones generales	49
3.2. Los casos de estudio	52
3.2.1. Proyecto URB-AL "Escuela de formación transmunicipal de desarrollo económico local"	52
3.2.2. Proyecto URB-AL "Energías Renovables y Redes de Desarrollo Local"	59
3.2.3. Programa Cuatro Regiones para Brasil y el proyecto Desarrollo sostenible del encadenamiento productivo Madera-Mueble	68
3.2.4. Programa Trento para el Chaco argentino	82
3.2.5. Programa Toscana para Nicaragua	90

4. Conclusiones y recomendaciones a partir de los casos analizados	99
4.1. Enseñanzas de las experiencias de cooperación descentralizada para el desarrollo económico local	99
4.2. Evaluar la cooperación descentralizada para el desarrollo económico local: una propuesta de indicadores	115
Bibliografía	123

Presentación

La apropiación del concepto de desarrollo territorial de parte de decisores políticos y analistas, es uno de los resultados más significativos del debate latinoamericano sobre los nuevos paradigmas del desarrollo. El fracaso de una visión de desarrollo –que ha sido dominante por décadas en América Latina–, según la cual el crecimiento de las variables macroeconómicas generaría automáticamente desarrollo económico y social para todos los sectores de la sociedad, se refleja en la débil inserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial y en la persistente brecha entre estratos altos y la gran mayoría de la población.

En este contexto de cambio, la atención hacia el desarrollo económico local surge desde el interior de las sociedades y las economías latinoamericanas, en la medida que deben encarar procesos crecientes de desigualdad y disgregación social. Los resultados económicos modestos, acompañados por la reducción de los aparatos de los Estados centrales, han llevado a buscar nuevos modelos cada vez más basados en los territorios y en las administraciones intermedias y locales, a través de procesos participativos en los que adquieren espacio y voz los actores económicos y sociales locales.

En este escenario, la cooperación descentralizada presenta grandes potencialidades para acompañar los esfuerzos de las administraciones públicas territoriales latinoamericanas, en la definición de políticas, en la construcción de instituciones eficientes y capaces de orientar el desarrollo económico local, equipadas para relacionarse eficazmente con los demás niveles de la administración pública y para ejercer la gobernanza de sus territorios coordinando los diferentes actores locales.

El presente estudio ilustra las características de los procesos de desarrollo económico local en América Latina y analiza las potencialidades y los espacios de oportunidad de la cooperación descentralizada europea. Para ello, se parte de un *excursus* conceptual y se analizan los resultados de experiencias específicas de cooperación descentralizada para el desarrollo local, con el fin de ofrecer recomendaciones y propuestas para una cooperación descentralizada de mayor impacto.

El **primer capítulo**, a partir de tres casos de estudio, describe las características del proceso de desarrollo económico local latinoamericano, destacando en particular las políticas públicas y los instrumentos utilizados. En este capítulo se pone en evidencia cómo la posibilidad de incidir positivamente en los procesos económicos locales reside fundamentalmente en la capacidad de los gobiernos locales de impulsar políticas públicas autónomas, en su capacidad de gobernanza de la complejidad de los actores locales, en la presencia en el territorio de una “cultura de la competitividad” y en la sostenibilidad en el tiempo de tales políticas. En este proceso, las instituciones sub-nacionales, tanto regionales como municipales, resultan determinantes en la medida que aumenten su capacidad rectora del desarrollo económico local y logren promover una gobernanza multi-nivel, tanto con las instituciones nacionales e internacionales, como con los actores locales públicos y privados.

El **segundo capítulo** ilustra las características esenciales y la pertinencia de la cooperación descentralizada para promover el desarrollo económico local. A partir del concepto de *desarrollo recíproco*, el capítulo propone un esquema conceptual y traza algunas perspectivas sobre las condiciones que la cooperación descentralizada requiere para promover la interdependencia entre los territorios cooperantes. En este análisis se consideran las *alianzas territoriales*, como el concepto clave que articula los dos objetivos principales de la cooperación descentralizada en su tare

de acompañar los procesos de desarrollo económico local: garantizar la sostenibilidad del *proceso* de desarrollo e incrementar el impacto de los *proyectos* que sustentan el proceso.

En el **tercer capítulo** se analizan detalladamente algunos proyectos de cooperación descentralizada para la promoción del desarrollo económico local, con el fin de poner de manifiesto su contribución y sus límites, a partir de siete indicadores estratégicos para el desarrollo económico local (fortalecimiento del capital humano, nuevos mecanismos de gestión y participación de los actores económicos, fomento del crecimiento y de la competitividad económica, introducción de nuevas tecnologías, desarrollo de redes internacionales de intercambio estables en el tiempo, desarrollo recíproco de los territorios participantes, contribución a un efectivo proceso de descentralización). Los proyectos han sido seleccionados considerando –además de su orientación hacia el fortalecimiento de las instituciones locales en función del desarrollo económico de su territorio– las siguientes características: **a)** variedad en el origen de las iniciativas –dos de los cinco proyectos han sido financiados a través del Programa URB-AL de la Comisión Europea, los otros tres son producto de relaciones bilaterales que se han venido fortaleciendo en el tiempo, con co-financiamiento de variada índole–; **b)** representatividad de redes o fuertes relaciones bilaterales –los dos proyectos URB-AL se basan en redes de administraciones sub-nacionales de varios países, a la vez que los demás proyectos se enmarcan en una relación estable entre territorios europeos y latinoamericanos que van más allá de los proyectos mismos–; **c)** variedad de instituciones involucradas, lo cual refleja la pluralidad de experiencias de cooperación descentralizada con gobiernos intermedios y locales (en todos los proyectos participan gobiernos intermedios latinoamericanos y en tres de los cinco proyectos hay participación de municipios); **d)** participación activa del sector privado (tres proyectos de cinco).

En el **cuarto y último capítulo** se indican las principales implicaciones para la cooperación descentralizada y se proponen algunas recomendaciones para volver más eficaz la misma. La síntesis de estas conclusiones es que se registran enormes potencialidades para la cooperación descentralizada en el terreno del desarrollo económico local, pero evidencia empírica todavía no expresa en plenitud dicho potencial.

1. El papel de las administraciones locales en el desarrollo territorial en América Latina

En los últimos veinte años se ha modificado profundamente el paradigma del desarrollo latinoamericano. De una visión que hacía depender casi exclusivamente los objetivos y resultados del desarrollo en el crecimiento macroeconómico, se ha pasado a considerar la variable territorial y los procesos locales, como determinantes fundamentales del desarrollo. Este proceso constituye uno de los factores clave para explicar el crecimiento y las potencialidades de la cooperación descentralizada.

La conocida teoría del “goteo”, mediante la cual el desarrollo se considera como una resultante de las tasas de crecimiento económico alcanzadas a nivel nacional, ha demostrado en la realidad su fragilidad conceptual. El desarrollo no es una consecuencia directa del crecimiento macroeconómico. Este último se propone seguramente como una *conditio sine qua non*, pero en ningún modo como condición suficiente para generar aquellos procesos que nos permitan hablar de desarrollo en los términos complejos como hoy lo conocemos. Esto es, como desarrollo humano sostenible.

Los límites de esta visión, por varias décadas hegemónica, no se registran solamente con los resultados alcanzados y las variables endógenas, sino también en relación al proceso de globalización, esto es la inserción de las economías latinoamericanas en el mercado internacional que ha sido hasta ahora de una forma extremadamente débil y limitada. El sólo crecimiento de las exportaciones no ha mostrado una suficiente capacidad de arrastre del conjunto de las economías nacionales.

1 Hemos así asistido, en estos años, a una búsqueda de nuevos ‘modelos’ de desarrollo latinoamericano. En este camino se observa una mayor atención a las políticas públicas, sobre todo a nivel sub-nacional; una concepción multi-dimensional del desarrollo; una mayor participación de los actores económicos y sociales en la formulación y aplicación de tales políticas; una ampliación de los objetivos perseguidos, entre los cuales destaca la sostenibilidad ambiental y la lucha contra la exclusión social.

En la base de este camino de construcción de nuevos paradigmas del desarrollo latinoamericano, se pueden registrar tres procesos fundamentales. No se trata de procesos independientes entre sí, sin embargo analíticamente deben ser diferenciados.

1) Por un lado, a nivel económico, se registra la importancia adquirida por los contextos territoriales en los procesos de desarrollo. Se ha confirmado la idea que no compiten solamente las empresas, sino también los territorios. Los propios procesos de desarrollo latinoamericano en estos años, muestran una evolución a “manchas de jaguar” generando una nueva geografía económica de América Latina. Territorios que en el ciclo anterior ocupaban espacios marginales se han convertido en áreas potenciales de gran relevancia, sea esto debido a la dotación de recursos con las que cuentan (energía, minerales, productos agrícolas), sea por su posición estratégica (puntos de enlace de los nuevos corredores económicos) o por su posición innovadora capaz de proponerlos como nuevos polos de desarrollo. Así mismo, territorios que anteriormente jugaban un papel relevante, han sufrido el impacto de un mercado mundial que ha puesto en crisis sus presupuestos (basta pensar en el declinar de numerosos parques industriales constituidos en los años 60-70), y han promovido profundos procesos de reconversión productiva con el objetivo de colocarse en los eslabones fuertes de la cadena internacional de valor.

2) Por otro lado, en el plano social, se observa la emergencia de amplios segmentos de la sociedad civil, sobre todo de los sectores populares hasta ahora excluidos de las políticas públicas. Los procesos de inclusión económica de la “base de la pirámide” constituyen una de las dimensiones más interesantes del desarrollo económico local latinoamericano.

3) Por último, a nivel político, se ha asistido a una “revolución silenciosa” de los poderes locales, en particular de las municipalidades, que han adquirido relevancia política, tanto por la consolidación de la elección directa de las autoridades municipales, como por la transferencia de competencias en sectores socio-económicos clave. Como analiza Adriana Clemente “la descentralización municipal fue una estrategia que, junto con la privatización y la focalización de las políticas sociales, acompañó la reforma económica de tipo neoliberal [...] La receptividad a la propuesta de descentralización no se puede descontextualizar del momento histórico que la precedió, con las dictaduras militares y el autoritarismo que determinaron la relación Estado-sociedad, una proposición que prometía transparencia y participación social resultó inobjetable para la mayoría de los ciudadanos y los gobiernos”¹. Desde entonces, el proceso de descentralización ha sido fuente de un importante debate en América Latina. Las agencias nacionales y los organismos multilaterales de la cooperación internacional han sido fuertes impulsores de la descentralización, aunque en América Latina no han faltado las voces críticas. Específicamente los elementos de criticidad de este proceso se han concentrado en las externalidades que la descentralización produce en términos de desigualdad y de “municipalización” de la pobreza.² Existe, sin embargo, un terreno de amplio consenso sobre las potencialidades de la descentralización: el papel que se asigna a las administraciones locales en la promoción del desarrollo económico local. “La recuperación del territorio como un actor fundamental en el análisis económico”³ ofrece un amplio espacio de acción a las administraciones locales. La movilización de los actores económicos, la coordinación institucional multi-nivel, las

1 alianzas público-privadas, la promoción de redes territoriales, son algunas de las funciones que deben desempeñar las instituciones locales latinoamericanas.

Los procesos reales de elaboración de los nuevos paradigmas del desarrollo latinoamericano, basados en el enfoque territorial, ofrecen un cuadro extremadamente heterogéneo en los diversos países del área. A partir de las diferencias en los contextos institucionales, pasando por la diversidad de las políticas públicas, la dotación de los diferentes recursos, la colocación estratégica de los territorios, la no homogénea calidad de las administraciones locales, y muchos otros factores, el mapa del desarrollo territorial en América Latina comienza apenas a delinearse con perfiles definidos.

Los tres procesos indicados –nueva colocación económica de los territorios, las mejores perspectivas para la economía popular y las mayores atribuciones a las administraciones locales en las políticas públicas–, constituyen los principales, aunque seguramente no los únicos, condicionantes del desarrollo local. Para que esta relación se convierta en un circuito virtuoso es necesaria una interacción fuertemente complementaria y sinérgica entre los tres procesos indicados: las oportunidades abiertas por las nuevas formas de inserción económica a los territorios latinoamericanos pueden ser mejor aprovechadas si las instituciones públicas locales están preparadas para desempeñar sus funciones de forma adecuada. Así mismo, los procesos de declino territorial provocados por la globalización pueden ser neutralizados o revertidos por aquellas administraciones locales capaces de guiar nuevos procesos y ejercer el liderazgo comunitario.

La importancia adquirida por el desarrollo económico local ha conferido relevancia estratégica a algunos factores clave. En particular, las mejores experiencias latinoamericanas muestran que “el desarrollo económico local depende esencialmente de

la capacidad para introducir innovaciones al interior de la base empresarial y tejido empresarial de un territorio”.⁴ Esta síntesis ha sido el resultado de un proceso de poco más de una década de aprendizaje y experimentación bastante complejo, y de ninguna manera se puede considerar como una conclusión adquirida y generalizada.

En la base de este proceso está el agotamiento de un modelo económico-productivo, basado en *ventajas comparativas temporales*, como la tasa de cambio favorable, la energía y la mano de obra barata, que, en el pasado, han permitido la extensión de una producción basada en la baja calidad a bajo precio. El deterioro de este tipo de ventajas temporales ha llevado a la re-localización de las industrias tradicionales hacia regiones y países con menores costos de los factores productivos y/o al cierre o la sub-utilización de la capacidad productiva existente.

Este proceso ha modificado drásticamente el mercado de trabajo, afectando las condiciones de los trabajadores y fomentando el fenómeno de la emigración. De esta manera, se observa una de las situaciones más contradictorias que está viviendo una serie de procesos latinoamericanos de desarrollo territorial, es decir la rápida pérdida de ventajas comparativas temporales debido a cambios del contexto de muchos países como son las tasas de cambio no favorables, los crecientes costos infraestructurales y energéticos y el encarecimiento de la mano de obra provocada –o acelerada– por la emigración. Además, obviamente, del tradicional alto costo y la dificultad de acceder al crédito.

Esta situación ha obligado a los sectores públicos y privados a construir estrategias alternativas basadas en la innovación, el mejoramiento tecnológico y la integración de cadenas productivas, con el objetivo de promover la competitividad y las exportaciones, generar empleos con arraigo a su comunidad y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.⁵

1

En términos de proceso real, inicialmente la innovación ha hecho referencia casi exclusivamente a la necesidad de *innovar procesos y productos* como mecanismos indispensables para incrementar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) del territorio. En términos de paradigmas, las experiencias de los *distritos industriales* italianos y de los *sistemas locales de empresa* españoles han ofrecido una base conceptual significativa.⁶ Se puede afirmar que la teoría del desarrollo económico local europeo ha llegado a América Latina bastante antes de que su forma concreta, vía cooperación descentralizada. Aún más, se puede afirmar igualmente que la presencia conceptual de los sistemas productivos locales europeos ha preparado la capacidad de recepción latinoamericana frente a las propuestas de colaboración bi-regional entre las economías territoriales.⁷

Esta “comunidad” de operadores y expertos del desarrollo local introdujo una serie de enfoques, metodologías e instrumentos para la promoción del desarrollo económico local. Al respecto, cabe recordar dos importantes cambios de ruta en las políticas latinoamericanas de promoción del desarrollo económico local: por un lado, la afirmación del enfoque *cluster* al desarrollo, esto es, la importancia de los conglomerados de pequeñas y medianas empresas y de sus interacciones como condición para la competitividad de las empresas de pequeñas dimensiones, y la sustitución de los tradicionales enfoques por sectores económicos por un enfoque que da prioridad a las cadenas productivas y de valor. Por el otro, la importancia de la dimensión institucional en el desarrollo económico local, en particular el papel activo de las administraciones sub-nacionales en la reordenación territorial, en la introducción de conocimiento en los procesos productivos y en la concertación con los actores internacionales, nacionales y locales.

La introducción de la innovación como variable fundamental para el desarrollo económico local ha dado paso a la declinación del concepto en tres campos de acción: las innovaciones tecnológi-

cas, las innovaciones sociales y las innovaciones institucionales.⁸ Esto es, el concepto se concibe como un sistema territorial de innovación, entendiendo por ello el conjunto de políticas e instrumentos que permitan la creación de entornos territoriales favorables al desarrollo económico, la incorporación de las instituciones del conocimiento en los procesos económicos (relación universidad-empresa) y las prácticas empresariales capaces de innovar procesos/productos y crear modelos alternativos de gestión que incluyan el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

En la práctica, los sistemas territoriales de innovación buscan articular las dimensiones macro (nacional e internacional), meso (estructuras intermedias institucionales) y micro-económicas (empresas) que determinan el desarrollo económico local.

Nuestra atención se concentrará en la dimensión meso-económica, en particular sobre aquellas áreas y temáticas donde se han verificado significativas innovaciones institucionales dirigidas a promover el desarrollo económico local por parte de los gobiernos regionales y locales latinoamericanos. Con el fin de ilustrar en forma concreta este proceso será considerada una matriz que relaciona cuatro temas o áreas de innovación institucional y tres territorios específicos.⁹

	Municipio de Cuenca (Ecuador)	Estado de Guanajuato (México)	Estado de Alagoas (Brasil)
Contexto macro	Condiciones favorables al desarrollo económico local		
Gestión de gobierno	Partenariado Público-Privado		
Reordenación territorial	Matriz de ordenación territorial por cadenas productivas y vocaciones territoriales		
Agentes y agencias	Creación de estructuras técnicas público-privadas (agencias) Papel protagónico de los actores económicos locales		

Contexto macro

En primer lugar, es importante destacar cómo los tres casos seleccionados se caracterizan por sus dimensiones relativamente pequeñas, pero cuentan con –y han contribuido a construir– un *contexto macroeconómico favorable* al desarrollo local, tanto en términos nacionales como internacionales. En los tres casos analizados estas condicionantes guardan un peso diverso y obedecen a causas diferentes.

En el caso de *Guanajuato* el contexto macro incide, en particular, en tres campos determinantes:

a) *Posibilidades de estructurar políticas públicas locales* gracias: a los márgenes de autonomía regional ofrecidas por un cuadro institucional de tipo federal (elección directa de los gobiernos estatal y municipal, espacio para la fiscalidad local), a la fuerte identidad regional (cuna de la Independencia de México) y a un tradicional peso económico, en función del papel de Guanajuato en la industrialización del ciclo anterior de la economía nacional.

b) *Inserción internacional satisfactoria* gracias: a los altos índices de inversión extranjera en su territorio, a las relaciones frecuentes y consolidadas con organismos multilaterales, al hecho que se trata de una región con prioridad económica por parte del gobierno federal, a la existencia de instituciones del conocimiento internacionalizadas.

c) *Fuentes de financiación al desarrollo local* significativas y diversificadas.

En el caso de *Cuenca* el contexto macro incide de la siguiente manera:

a) *Posibilidades de estructurar políticas públicas locales* gracias: a los márgenes de autonomía local ofrecida por una tradicional y

fuerte identidad regional, a la elección directa del alcalde (y contemporáneamente al peso relativamente menor de las autoridades departamentales), a una tradicional historia “autonomista” que le da un peso político relevante favorecida por su relativo aislamiento físico en el contexto nacional; a su peso económico histórico, en función de su papel en la industrialización del ciclo anterior del país.

b) *Inserción internacional creciente* generada: por una relación sólida con organismos internacionales,¹⁰ por su papel como meta de turismo cultural gracias al reconocimiento de Cuenca como patrimonio histórico por parte de la UNESCO, por la existencia de una numerosa diáspora originaria de la región.

c) *Fuentes de financiación al desarrollo local* potencialmente significativas.

En el caso de Alagoas el contexto macro favorece el desarrollo económico local por las siguientes razones:

a) *Posibilidades de estructurar políticas públicas locales* gracias: al nivel de prioridad que las políticas nacionales de desarrollo y de lucha contra la exclusión social otorgan al Estado de Alagoas y, en general, al Nordeste brasileño, por tratarse de la región más pobre del país; al carácter federal de la República; a la significativa identidad regional (alagoanos fueron los dos primeros presidentes del Brasil independiente).

b) *Inserción internacional* gracias: a la atención que la región nordestina recibe de la cooperación internacional.

c) *Fuentes de financiación al desarrollo local* significativas debido: a las transferencias de recursos públicos nacionales a la región y a los fondos disponibles de la cooperación internacional.

Gestión de gobierno

Por lo que concierne a la gestión de gobierno, los tres territorios considerados son escenarios de innovaciones institucionales significativas. Se trata de procesos de innovación bastante diferentes por alcances y niveles de maduración, pero comparten algunos elementos que los convierten en experiencias significativas en la promoción del desarrollo económico local en América Latina.

En particular, los tres casos considerados, más allá de las significativas diferencias de orientación política, comparten una misma idea-base, según la cual las innovaciones en la gestión de gobierno tienen como principio rector y objetivo prioritario la promoción del desarrollo económico local. Este es concebido explícitamente como *eje estructurante* de la acción de gobierno, siendo sus componentes principales los siguientes:

- La gestión de gobierno dedicada a fortalecer, reestructurar e innovar el sistema productivo local, basado en las micro, pequeñas y medianas empresas.
- La adopción del enfoque *cluster* en cadenas productivas como base de la política económica
- La concepción del desarrollo económico local como mecanismo de inclusión socio-económica, mediante el cual se asume la lucha contra la exclusión social, la generación de trabajo digno y la sostenibilidad del desarrollo.
- La adopción de principios y metodologías de desarrollo participativo, en particular considerando las organizaciones del mundo económico (empresas, cooperativas, sindicatos, bancos, sociedades de microfinanza, organizaciones no gubernamentales de desarrollo) como socios privilegiados de la acción de gobierno

- La construcción de sólidas relaciones con las instituciones nacionales e internacionales de promoción al desarrollo.

Estado de Guanajuato

La modernización institucional del Estado de Guanajuato es uno de los procesos mayormente conocidos de innovación de gobierno local en América Latina y tiene su origen en los procesos de modernización neoliberal de los años '80. En particular la municipalidad de León, capital industrial del Estado, se propuso construir un paradigma de administración municipal basada en los criterios de *corporate governance* (modelo municipio-empresa)¹¹, con un específico mecanismo de participación ciudadana que contemplaba la intervención directa del mundo empresarial en la gestión municipal.

En su evolución sucesiva, el gobierno estatal ha recogido e introducido algunos de estos elementos de innovación (simplificación administrativa, mecanismos de recambio y formación de la clase política, organización por objetivos de la acción de gobierno), consolidando un modelo institucional que pone en el centro de sus prioridades, el desarrollo económico local. En muy pocas regiones latinoamericanas se registra una atención y una variedad de instrumentos de apoyo a las pequeñas y medianas empresas como en el Estado de Guanajuato. Se podría decir que en Guanajuato, las pequeñas y medianas empresas “tomaron el poder”.

Más allá de la carga ideológica del “modelo municipio-empresa”, su desarrollo práctico a nivel regional ha comportado un significativo margen de autonomía del gobierno estatal. En particular, el gobierno estatal no actúa como un “gerente” de las empresas locales existentes, sino como “director” de un proceso de transformación del entorno económico territorial. Su legitimidad política (vía proceso electoral) refuerza su papel rector en el desarrollo económico local y le permite una negociación, incluso

1 áspera, con segmentos empresariales que no representan “el nuevo que avanza”. Así mismo, se observa un papel más activo de otros componentes del mundo económico y no solamente las empresas.

Esta dinámica se manifiesta con claridad en el vigente plan estratégico de desarrollo económico sostenible del Estado (2007-2012).¹² En este plan se puede observar cómo se quieren superar las *políticas de apoyo* a las pequeñas y medianas empresas de la región a favor de un proyecto para la construcción de un *sistema territorial de innovación*. El plan, manteniendo el enfoque participativo de alianza privilegiada con el mundo económico local, propone un proceso de reconversión económica para posicionar la industria regional en una escala productiva basada en la alta tecnología. Esto no significa que se proponga desmantelar la industria tradicional, pero el proyecto contempla su profunda reestructuración y reubicación geográfica.

Cuenca

En la última década, Cuenca (ciudad y cantón) se ha propuesto con firmeza recuperar su tradicional vocación de polo económico ecuatoriano, después de la profunda crisis que afectó su parque industrial. En la base de este propósito de impulso al desarrollo económico local en el nuevo contexto internacional, están un sector empresarial dinámico aunque relativamente pequeño, constituido por pequeñas y medianas empresas, y la Municipalidad de Cuenca. En este esfuerzo, la institución local ha sido particularmente activa, no sólo gracias a un recambio político comprometido con el desarrollo local, sino también por su significativo peso económico: la municipalidad de Cuenca controla la compañía ETAPATELECOM,¹³ una operadora de telecomunicaciones con servicios a nivel nacional, y la sociedad eléctrica Empresa Regional Centro Sur.

En la promoción del desarrollo económico local el partenariado público-privado de Cuenca ha seguido dos líneas principales de actividad. Por un lado, se ha buscado innovar y modernizar la institución municipal y, por el otro, se ha dado vida a una agencia para el desarrollo económico local.

La reforma administrativa se ha concentrado en el mejoramiento de las prácticas de gestión municipal. Específicamente, por lo que respecta al desarrollo local, la Municipalidad de Cuenca ha dado prioridad al programa “Modernización de la municipalidad” con el objetivo de solucionar la excesiva concentración en la toma de decisiones de su estructura de funcionamiento, simplificar los trámites, involucrar al sector privado en la gestión y mejorar la provisión de los servicios municipales.¹⁴

El resultado más significativo de la alianza municipio-empresa de Cuenca ha sido la constitución, en 1998, de la Agencia Cuencana para el Desarrollo e Integración Regional (ACUDIR). Una sede donde se define la estrategia del desarrollo local y se coordina su ejecución. Más adelante se ofrecerán elementos de esta experiencia.

Alagoas

El Estado de Alagoas representa la innovación institucional para el desarrollo económico local más reciente de los casos considerados. Esta incipiente experiencia es el resultado de dos procesos. Por un lado, la política del Gobierno Federal que ha priorizado al desarrollo económico local del Nordeste brasileño,¹⁵ destinando significativos recursos financieros, técnicos y políticos. Por el otro, la elección de autoridades estatales fuertemente comprometidas con la promoción del desarrollo local y dispuestas a cerrar el ciclo de “mal gobierno” que ha caracterizado al Estado por muchos años. En realidad, en el actual contexto brasileño, se trata de una experiencia compartida por otros Estados pobres del país. En este

1
sentido, Alagoas representa un escenario de experimentación cuyas consecuencias van más allá de su caso específico.

En términos de innovación y modernización institucional, Alagoas se encuentra todavía en la fase de reordenación de una estructura pública con una tradición de gobierno oligárquico con altos índices de corrupción y violencia política. Esta reestructuración de la *res publica* se ha basado en un amplio proceso de consulta y participación de los municipios y de los ciudadanos, cuyo objetivo central es hacer confluir la voluntad colectiva en un desarrollo económico local con inclusión social.

También en este caso, el proceso participativo ha desembocado en una “visión de futuro” (plan estratégico de desarrollo estatal) y en la constitución de una agencia público-privada, la Agencia de Fomento de Alagoas (AFAL).¹⁶

Reordenación Territorial

Uno de los contenidos más significativos de las experiencias innovadoras de desarrollo económico local en América Latina lo constituye la importancia adquirida por la variable territorial. En los tres casos considerados, se puede observar la voluntad de diseñar una nueva geografía económica de la región, que considere no solamente los sectores económicos de la intervención sino también los espacios territoriales en los que tales sectores serán promovidos.

Guanajuato

El Plan estratégico del Estado de Guanajuato 2007-2010 nos ofrece un escenario futuro que contempla una profunda reordenación del territorio:

• por un lado, una reestructuración económica que se propone desarrollar en la región central del Estado (el actual corredor industrial tradicional) seis nuevos corredores industriales de alto contenido tecnológico: Energía, Biotecnologías, Nanotecnologías, Aeroespacial, Tecnologías de Información y Automotriz/Autopartes (el único ya existente), estrechamente vinculados a las nuevas empresas creadas por la inversión foránea;

• por el otro lado, ampliar la base industrial del Estado, mediante la incorporación económica de las zonas Norte y Sur de la región. La Zona Norte será el principal destino de los procesos de reubicación de las actividades manufactureras tradicionales, utilizando la llamada tecnología intermedia. La Zona Sur se propone como espacio para la reconversión agrícola, apuntando a la agricultura comercial, principalmente para la exportación, y al mejoramiento de la tradicional industria textil y de confección.

El Plan estratégico se integra con dos ambiciosos proyectos infraestructurales y de servicios logísticos:

• El proyecto Guanajuato Puerto Interior (en curso de finalización), el que tiene como “finalidad brindar ventajas aduaneras, logísticas, industriales y fiscales a los empresarios guanajuatenses para que sean más competitivos en los mercados mundiales”.¹⁷ Esta obra infraestructural y de servicios convertirá al Estado de Guanajuato en el principal centro de distribución y carga multimodal de México.

• El tren interurbano de alta tecnología (en fase de proyecto) “que unirá a la red de ciudades que conforman el [actual] corredor industrial de Guanajuato. El proyecto consiste en construir y operar 150 Km. de dos líneas, un túnel, 17 estaciones, patios de maniobra y talleres necesarios para la operación de 23 trenes”.¹⁸

Cuenca

La reordenación territorial de la área de Cuenca se propone, como indica el Plan estratégico de la agencia ACUDIR, dos objetivos estratégicos a la vez: constituir cadenas productivas de micro, pequeñas y medianas empresas sobre la base de las competitividades sectoriales de las que dispone (industrias tradicionales, oferta de servicios turísticos y agricultura comercial), y la integración territorial del área de influencia de la economía cuencana. Con ello, se busca superar algunos de los límites producidos por el ciclo industrial anterior, el cual había logrado involucrar el territorio (energía, mano de obra y unos pocos encadenamientos productivos) de una manera muy marginal. Se trataba sustancialmente de un modelo de crecimiento, pero no de un modelo de desarrollo.

Este nuevo proyecto territorial concibe a Cuenca, como un polo de atracción y de arrastre de la economía regional, y no como un enclave económico fuertemente dependiente de las condiciones externas y de la evolución de los ciclos económicos. A su vez, contempla el fortalecimiento de las relaciones entre Cuenca y su entorno como condición para ampliar las posibilidades de desarrollo y construir alternativas que permitan la sostenibilidad.

En otros términos, mientras Guanajuato apunta a una nueva colocación internacional (no sólo pasiva, sino activa) a través de la reconversión industrial, Cuenca busca, antes que todo, un fortalecimiento interno, a través de la ampliación de su base económica y territorial, que le permita “asomarse al mundo”.

Alagoas

La reordenación territorial de Alagoas tiene un punto de partida aún más bajo. Se trata de superar un modelo económico altamente excluyente e ineficiente, basado en el binomio latifun-

1

dio/minifundio. El proyecto de desarrollo regional de Alagoas requiere, en mayor medida que los otros casos considerados, una combinación de políticas económicas con políticas de inclusión de la gran mayoría de su población. Este doble proceso contempla, por una parte, la creación de oportunidades económicas en los territorios marginados, construcción de alternativas en los territorios urbanos densamente poblados y colonización de nuevos espacios económicos no utilizados.

El Plan estratégico de la agencia AFAL propone el desarrollo de una matriz que cruce los sectores económicos de los que dispone (inclusive aquellos potenciales) con seis territorios del Estado que muestran características distintivas y vocaciones territoriales diferenciadas. Esta matriz toma atentamente en consideración los programas infraestructurales previstos para Alagoas por el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), lanzado por el Gobierno federal.

Esta matriz servirá de base a la AFAL para sostener los proyectos específicos de desarrollo económico local en Alagoas. El siguiente esquema indica los territorios y los sectores prioritarios:

- *Litoral marítimo*: servicios turísticos, pesca
- *Río São Francisco*: servicios turísticos, acuicultura, industrias creativas
- *Semiárido alagoano*: producciones nativas, ovino- y caprinocultura, agricultura comercial (en función de la construcción del canal del Sertão alagoano)
- *Agreste*: fruticultura de riego y otros productos para comercialización

- *Mata alagoana*: Producciones agrícolas de reconversión
- *Maceió metropolitano*: servicios turísticos, agricultura periurbana, plataforma comercial

Agentes y agencias

Los tres casos analizados nos indican algunos de los principales factores estratégicos que registran las buenas prácticas de desarrollo económico local en América Latina. En primer lugar, la importancia de la *gobernanza del proceso*, en particular la capacidad de construir partenariados público-privados eficaces a nivel territorial y relaciones virtuosas entre varios niveles institucionales. En segundo lugar, la capacidad de *introducir innovación* en el tejido económico, social e institucional local, más allá del nivel de desarrollo del cual se arranque. En tercer lugar, la capacidad de *definir e integrar el territorio* de referencia. Por último, pero no menos importante, la capacidad de *incluir y cohesionar la sociedad* en el proceso de desarrollo local.

En la experiencia de los tres casos considerados la traducción operativa de estas capacidades es resumida en la siguiente forma:

Guanajuato

El Estado de Guanajuato no cuenta con una agencia única para la promoción del desarrollo económico. Posiblemente debido a la complejidad de su estructura productiva¹⁹, ha optado por la creación de instrumentos *ad hoc*, concebidos como centros de servicios empresariales, destinados a objetivos específicos (capacitación de la fuerza de trabajo, promoción de las exportaciones, centros tecnológicos, acceso al crédito, etc.). En prácticamente todos los casos se trata de estructuras público-privadas.

El objetivo de crear un sistema territorial de innovación ha abierto la puerta a nuevos actores o agentes del desarrollo local. En particular, se está dando especial atención a las instituciones del conocimiento (universidades y centros de investigación), debido a la importancia que adquieren para el desarrollo, los recursos humanos calificados y la incorporación de la tecnología en los procesos y productos. Es importante destacar también los esfuerzos de estas instituciones para adecuar su oferta formativa y profesional a las necesidades de la economía regional.

Cuenca

ACUDIR, la Agencia Cuencana para el Desarrollo e Integración Regional, fue fundada en 1998 con la finalidad de construir un partenariado público-privado para efectuar programas de desarrollo conjunto “orientados al desarrollo territorial, prestando servicios de animación económica, promoción y apoyo empresarial a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) para que se conviertan en eje estratégico sub-regional y se inserten inteligentemente y competitivamente en la economía local, nacional e internacional”.²⁰

Los socios de ACUDIR son: instituciones públicas locales (Municipalidad de Cuenca, Gobierno Provincial del Azuay, empresas públicas), asociaciones empresariales (seis cámaras de la producción), cuatro universidades, instituciones financieras y empresas.

Alagoas

La AFAL, con participación mayoritaria del Gobierno del Estado, se propone como la agencia de promoción para el desarrollo regional. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y de instituciones financieras nacionales, como el BNDES, la AFAL se propone articular los principales actores económicos del territorio,

mediante la co-financiación de proyectos específicos, cuyos dos criterios principales son: la integración territorial y el desarrollo de cadenas productivas prioritarias.

Cuadro resumen	Guanajuato	Cuenca	Alagoas
Políticas	Estructuradas	En construcción	Incipientes
Estructuras Intermedias	Numerosas	Agencia única	Agencia única
Recursos disponibles	Significativos	Limitados	Significativos
Relaciones Universidad-Empresa	Consolidadas	En construcción	Incipientes
Relaciones con sistemas territoriales de innovación	Existentes pero no numerosas	Incipientes	Nulas
Incorporación de innovación en procesos y productos	Creciente	Incipiente	Incipiente

Notas

1 Adriana Clemente (2004), “Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta”, en J.L. Rhi-Sausi (Ed.), El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea, Nueva Sociedad, Caracas.

2 Adriana Clemente, op.cit.

3 Francisco Alburquerque (2004), “Desarrollo local e integración productiva”, Ponencia presentada en el Segundo Encuentro BID/FOMIN y GTZ, Cartagena, Colombia, 6-7 septiembre.

4 Francisco Albuquerque (2004), “El enfoque del Desarrollo Económico Local”, Cuadernos DEL, n. 1, Buenos Aires.

5 Estas ideas del autor de este capítulo han sido desarrolladas más ampliamente en ICS UNIDO, “Centro de Innovación de tecnología de punta para el Estado de Guanajuato México”, Trieste, marzo 2008.

6 Véase Patrizio Bianchi, Lee M. Miller (Coordinadores) (1999), Innovación y Territorio. Políticas para las pequeñas y medianas empresas, Ed. Jus, México.

7 En este proceso ha sido particularmente relevante el papel que ha jugado el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN-BID). Sus proyectos piloto de desarrollo local han permitido tanto relevar las potencialidades del desarrollo territorial en América Latina, como formar una “comunidad” de operadores y expertos en este campo. En las dos ediciones del Foro Italo-latinoamericano sobre Desarrollo Local (Verona, 2000 y Guadalajara, 2002) se ha podido constatar la existencia de esta “comunidad” de centenares de operadores y expertos de desarrollo territorial bi-regional que compartían y reflexionaban sobre el tema con un lenguaje común. Véase José Luis Rhi-Sausi y Gustavo Woo (Coordinadores) (2003), II Foro Italo-Latinoamericano. Alianzas para el desarrollo de las Pymes, Cuadernos IILA – Serie Economía y Desarrollo I, Instituto Italo-Latinoamericano (IILA), Roma.

8 Véase F. Albuquerque, op.cit.

9 Los territorios analizados no pretenden ser “representativos” de los procesos latinoamericanos de desarrollo económico local, así como tampoco se proponen como las mejores prácticas en absoluto. Se trata de tres casos que ilustran en forma particularmente interesante el papel de los gobiernos sub-estatales en los procesos de desarrollo y sus interacciones con los actores locales y las instituciones nacionales e internacionales.

10 Cuenca participó en 13 proyectos en 9 de las redes URBAL (www.cuenca.gov.ec)

11 Enrique Cabrero Mendoza (1996), La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales., Ed. Miguel Porrúa - CIDE, México. En particular se vea el Cap. II “La participación ciudadana como elemento impulsor de la innovación en la gestión municipal”.

12 Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, Gobierno del Estado (2007), “Sesión Ordinaria del Consejo de Desarrollo Económico del Estado de Guanajuato, 6 de Julio (www.guanajuato.gob.mx).

13 ETAPATELECOM se ha constituido en el 2002 con base al aporte accionario de la Empresa Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental (ETAPA).

14 La orientación seguida non fue tanto privatizar las empresas municipales, cuanto buscar una participación del sector privado en la gestión de tales servicios.

15 El Estado de Alagoas es el segundo estado más pequeño y con uno de los índices de desarrollo humano más bajos del Nordeste brasileño.

16 En términos normativos la AFAL fue decidida en el 2004, pero su lanzamiento operativo es de este año 2008.

17 Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable del Gobierno del Estado, op.cit

18 *Idem*

19 Su contexto empresarial muestra experiencia de asociatividad y clusters, una receptividad hacia los procesos basados en los encadenamientos productivos, extensa certificación de calidad de productos, experiencia exportadora y existencia de algunas empresas “gazela”.

20 Véase La página web de ACUDIR: <<http://acudir.org/agencia/constitucion.asp>>

2. Cooperación internacional descentralizada y desarrollo local

2.1. Cuadro general

De la experiencia latinoamericana en la promoción del desarrollo económico local, sintetizada en el capítulo anterior, derivan los tres principales activos en los que la cooperación descentralizada puede manifestar su valor agregado: el fortalecimiento institucional, las alianzas territoriales y los partenariados público-privados.

El papel de la cooperación descentralizada en el *fortalecimiento institucional* consiste fundamentalmente en la capacidad de las autoridades locales europeas para apoyar, fortalecer y consolidar el papel de las autoridades locales latinoamericanas en la *gobernanza vertical* (internacional-nacional-local) de los procesos de desarrollo económico local. El bienestar de los ciudadanos de un territorio depende cada vez más de una red de interdependencias entre el contexto local y los flujos internacionales.

El instrumento de las *alianzas territoriales* hace referencia a la capacidad de las autoridades locales europeas para *movilizar competencias y capacidades* de sus propios territorios para el desarrollo local en América Latina. En la base de estas interdependencias está la posición que los territorios cooperantes, ocupan en la cadena internacional del valor: “por supuesto, el sujeto principal del posicionamiento competitivo en el mercado global es la empresa; pero muchos autores también subrayan cómo la capacidad de las empresas de competir a nivel internacional está vinculada a las relaciones, recursos e instituciones de los territorios donde las empresas residen. El aspecto territorial y geográfico y el ambiente

local en términos de infraestructuras, conocimientos, relaciones sociales e instituciones, son factores relevantes para explicar el éxito o el fracaso de la inserción internacional de las empresas”.²¹

Por lo que respecta al tercer activo, el fortalecimiento de los *partenariados público-privados*, la capacidad de la cooperación descentralizada dependerá de su contribución para fortalecer la *gobernanza horizontal* entre instituciones y actores del territorio. En términos prácticos, la cooperación descentralizada se deberá medir con su capacidad de movilizar *recursos financieros, empresariales y tecnológicos* europeos en sus acciones de cooperación para la promoción del desarrollo económico local latinoamericano.

¿Cuán preparada está la cooperación descentralizada para reforzar los tres activos indicados del desarrollo económico local latinoamericano?

Una primera respuesta deriva de las características hasta ahora asumidas por la cooperación descentralizada, esto es, del por qué y cómo las autoridades locales se han convertido en nuevos actores de la cooperación internacional.

El activismo de las autoridades locales europeas en materia de cooperación internacional tiene sus raíces en la tendencial reducción de soberanía de los Estados, respecto a las instituciones comunitarias e internacionales, y en la intensificación de los procesos de descentralización y desconcentración que los favorece. Se podría afirmar que “la estructura monocéntrica de los Estados nacionales comienza a ser sustituida por ‘una repartición policéntrica del poder’ entre actores nacionales y transnacionales, que transforma la política transnacional en una arena en la cual compiten y cooperan, tanto los tradicionales actores estatales como los nuevos actores del capital y de la sociedad civil”.²²

Este creciente interés por las autoridades locales y la sociedad civil como actores del desarrollo, se inserta en el debate

crítico sobre el enfoque hacia las políticas de cooperación al desarrollo. De aquí se ha generado un consenso general alrededor de la necesidad de repensar tales políticas, ofreciendo una mayor participación a las autoridades locales y los actores de la sociedad civil, y promoviendo alianzas entre ellos. Las teorías y las políticas de ayuda al desarrollo identifican cada vez más la cooperación con la participación y la dimensión local, difundiendo así la convicción de que la participación de estos actores pueda darle un valor agregado a las actividades de cooperación internacional, superando la tradicional forma gobierno-gobierno a favor de un enfoque participativo, caracterizado por principios como el desarrollo recíproco y la *ownership* y orientado a reforzar las capacidades (*empowerment*) de las partes interesadas.

La definición de cooperación descentralizada adoptada por la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea,²³ asume precisamente estos elementos como características definitorias. Las iniciativas de cooperación llevadas a cabo por los actores sub-nacionales y no gubernamentales ofrecen, en esta visión, un valor agregado gracias a su proximidad con los ciudadanos y con la realidad local, en particular en las acciones dirigidas a la reducción de la pobreza y en general para alcanzar las metas de los Objetivos del Milenio. En particular, se asume una visión del desarrollo basada en una metodología participativa que involucra los diferentes actores públicos y privados.

En este enfoque se destaca la importancia y la complejidad del tema de la gobernanza *para el desarrollo económico local*. En ella el diálogo social y la concertación, tanto entre diferentes niveles institucionales como con los actores del territorio, son metodologías determinantes para estructurar las oportunidades de cohesión y de desarrollo sostenible. El desarrollo depende, en buena medida, de las diversas interrelaciones, más o menos transparentes, entre Estado, mercado, sociedad y medio ambiente en las diferentes escalas (global/local). Los actores de la cooperación descentralizada son

llamados a identificar las políticas y los instrumentos más apropiados para responder (principio del delivery) a las necesidades, al fortalecimiento de las capacidades y a la ampliación de las oportunidades de participación para cambiar el contexto.

En efecto, la cooperación descentralizada se basa, en última instancia, en la capacidad de los gobiernos locales de construir una serie de “pactos” horizontales y verticales desde el punto de vista institucional. Los pactos horizontales tienen como objetivo agregar a todos los sujetos activos de los territorios involucrados en las iniciativas descentralizadas, en modo tal que las fortalezas de un territorio compensen las debilidades del otro. El papel principal de las administraciones territoriales se concentra, en este caso, en coordinar y gobernar los pactos horizontales más que en la ejecución directa de las iniciativas específicas. Estas corresponden a los actores del territorio.²⁴ Por otro lado, los pactos verticales tienen como interlocutores principales las instituciones del gobierno nacional y los organismos de la cooperación internacional, tanto bilaterales como multilaterales. En esta tarea las palabras clave son *coordinación, coherencia y sinergia de las iniciativas*.

Por lo que se refiere el ámbito específicamente económico, la acción de las entidades locales se concreta sobre todo en la promoción de los sistemas productivos locales (*clusters* de pequeñas y medianas empresas), lo que a su vez implica: (i) fortalecimiento en la capacidad de atraer inversiones, (ii) creación de contextos económicos funcionales (infraestructuras y competencias), (iii) incorporación de innovación y transferencia tecnológica en los territorios, (iv) búsqueda de complementariedad económica internacional, (v) inserción en el comercio mundial.

Como se puede observar, los paradigmas metodológicos del desarrollo económico local en América Latina son altamente coincidentes y coherentes con el marco conceptual de la cooperación descentralizada.

En términos prácticos, sin embargo, la experiencia operativa de la cooperación descentralizada con América Latina muestra una evolución muy desigual y una general asimetría con el cuadro conceptual de referencia. Así por ejemplo, por lo que se refiere a la cooperación institucional (reforzamiento institucional) entre entidades homólogas (*cooperación horizontal* municipio-municipio y/o región-región) se registran los mejores resultados. Como ya ha sido indicado, en estas relaciones euro-latinoamericanas se ha constituido una verdadera “comunidad” de operadores territoriales (políticos, funcionarios, técnicos) que reflexionan y experimentan en términos bi-regionales. Basta pensar en el dinámico intercambio de buenas prácticas, en la adopción en América Latina de instrumentos de fortalecimiento institucional inspirados directamente en la experiencia europea (ventanilla única, reorganización administrativa, creación de organismos de fomento) y a los programas de formación de recursos humanos.

Un escenario diverso, en cambio, se observa en la cooperación movilizadora de *competencias* (alianzas territoriales) y *recursos* (partenariados público-privados). El análisis de documentos de evaluación producidos en el marco de URB-AL II, en particular el *Catálogo de buenas prácticas del Centro de Documentación del Programa URB-AL y Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas*, muestra una presencia todavía muy débil de la cooperación descentralizada para el desarrollo económico local. En el primer caso, los tres proyectos indicados como buenas prácticas en el área temática “Desarrollo Económico” presentan características que poco tienen que ver con la idea del crecimiento de la competitividad del territorio y su inserción en cadenas de valor internacionales. Así también, si observamos la experiencia de URB-AL y, en general, las actividades de la cooperación descentralizada europea se puede constatar cómo la participación del sector privado europeo resulta muy limitada. Son varios los factores que explican este retraso, pero

seguramente destaca el hecho que la cooperación descentralizada y las políticas de internacionalización económica de los territorios europeos interactúan en forma muy limitada. Las empresas europeas consideran como interlocutores sobre todo las instituciones centrales de sus propios países y las organizaciones internacionales. Por otro lado, la cooperación descentralizada no ha sabido ofrecer políticas e instrumentos adecuados para la participación de las empresas de su propio territorio.

Esto no significa que estos actores no participen en los procesos de desarrollo local latinoamericano. En años recientes, por ejemplo, se han propuesto algunos instrumentos innovadores para movilizar recursos financieros para el desarrollo local por parte del sector privado europeo. Tales iniciativas podrían tener aplicación en el contexto de la cooperación descentralizada para el desarrollo económico local: cuotas de ganancias o de gastos publicitarios para proyectos de desarrollo económico local, mecanismos de contribución en especie (envío de maquinarias usadas funcionando y en buenas condiciones), asistencia técnica para la gestión empresarial; mecanismos para favorecer las medianas, pequeñas y microempresas en la cadena de proveeduría de insumos, iniciativas del sector financiero y bancario para la creación de instrumentos para el desarrollo internacional (fondos éticos, fondos de garantía para el fomento de actividades de microfinanza, facilidades en la transferencia de remesas empresariales).²⁵

Por otra parte, los propios criterios de evaluación de las experiencias de la cooperación descentralizada adolecen de defectos en su construcción. Por ejemplo, se consideran de forma marginal las transferencias de competencias y recursos empresariales, no se analizan las formas concretas que adoptan las alianzas territoriales y las redes transnacionales, esto es, no se toman en cuenta precisamente los elementos calificantes que permitirían evaluar el papel de cooperación descentralizada en el desarrollo económico local respecto a otras modalidades más tradicionales de cooperación in-

ternacional. La experiencia de los últimos años muestra, en cambio, que los procesos de desarrollo económico local latinoamericano han sido apoyados principalmente y directamente por los organismos multilaterales, entre los que destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). La interacción de la cooperación descentralizada con estos organismos hasta ahora ha sido esporádica y fragmentaria, no obstante los amplios márgenes existentes para una acción conjunta.

Todas estas temáticas aparecen incorporadas de manera implícita en el concepto de *intercambio de experiencias*. Este es considerado *per se* un factor positivo de enriquecimiento recíproco, sin analizar las modalidades a través de las cuales el intercambio se concretiza. Sin embargo, es precisamente tomando en cuenta la calidad y cantidad de capacidades y recursos movilizados como la cooperación descentralizada puede demostrar su valor agregado. Algunos pocos ejemplos de experiencias concretas en esta dirección se describen en el capítulo 3.

En síntesis, se puede sostener que la contribución de la cooperación descentralizada por lo que se refiere a las *alianzas territoriales* y los *partenariados público-privados* todavía muestra un grado insuficiente de maduración, a pesar de que sus potencialidades presenten numerosos elementos de interés.

2.2. Cooperación descentralizada y desarrollo recíproco

Un concepto clave para analizar las perspectivas de la cooperación descentralizada como socio real de los procesos de desarrollo económico local en América Latina es el *desarrollo recíproco*. Se trata de una concepción de desarrollo cuyos frutos y resultados son compartidos por los actores que cooperan. El concep-

to deriva de una de las características esenciales de la cooperación descentralizada, mediante la cual la cooperación internacional no es concebida como una relación vectorial entre un Norte donante y un Sur beneficiario, sino como interacción de reciprocidad y corresponsabilidad, abierta a las interdependencias entre los diferentes ámbitos de las relaciones internacionales en el que el desarrollo económico local se inserta, contribuyendo a la promoción de la inclusión social, el crecimiento económico y la seguridad de las comunidades. Se trata, en otras palabras, de una cooperación entre entidades homólogas, coordinadas por las instituciones sub-nacionales aunque con diversos niveles de maduración, que comparten un objetivo común en un territorio definido y persiguen también resultados compartidos.

Por lo que se refiere al objetivo común del desarrollo económico local, los resultados compartidos pueden presentarse con diversas modalidades, en su mayoría complementarias: beneficios económicos (comercio e inversión), enriquecimiento del capital social, mejoramiento de las políticas públicas (innovación institucional), mayor cohesión social, transferencia y adquisición de innovación tecnológica, responsabilidad ambiental, entre otras.

La introducción del desarrollo recíproco como elemento que caracteriza a la cooperación descentralizada implica dos pasos metodológicos que la distinguen de la cooperación tradicional. La primera “ruptura” metodológica reside en el hecho de que la cooperación descentralizada adopta la concepción de desarrollo como *desarrollo integral*, con sus diversas dimensiones y con la participación de una multiplicidad de actores.

La multi-dimensionalidad (económica, social, cultural, política) genera una creciente interacción entre actividades diversas que las autoridades locales coordinan mediante sus políticas públicas y en su interacción con la cooperación internacional. La ‘multiactorialidad’ implica desarrollar modelos de *subsidiariedad*

horizontal inclusivos y eficientes. Con este horizonte, la cooperación internacional descentralizada se configura como una forma de alianza (*partnership*) de enfoque territorial. Esto es, relaciona actores y temáticas de colaboración entre los territorios (ciudad-ciudad, región-región) que cooperan.

El concepto de *alianza territorial*, tomado parcialmente del concepto de *partenariado* presente en los acuerdos inter-gubernamentales y las experiencias de cooperación territorial en el seno de la Unión Europea, hace referencia a “relaciones entre comunidades locales que construyen un espacio común, cuyo perno de coordinación son las autoridades locales y los gobiernos sub-nacionales. En la base de esta concepción está el concepto de glocalización, en cuanto fenómeno de interdependencias entre las dimensiones global y local, portador de nuevas relaciones internacionales entre territorios: crecientes relaciones sociales transnacionales, transformación de las condiciones históricas del desarrollo económico local, responsabilidades compartidas sobre los bienes públicos globales, interculturalidad”.²⁶

El segundo “salto” metodológico tiene que ver con el hecho que las alianzas territoriales se presentan como *relaciones de largo plazo* que ponen al centro de su acción el desarrollo recíproco y se caracterizan por el hecho de compartir responsabilidades, obligaciones recíprocas, confianza y respeto recíproco. La introducción de la dimensión temporal hace que la cooperación descentralizada no pueda basarse solamente en la idea de un programa o un proyecto definido. Se trata sobre todo, de poner en marcha un *proceso* que, contemporáneamente, registra la “historia de vida” de los desarrollos económicos locales y la alianza territorial internacional.

La lógica del *proceso* permite interpretar el partenariado de acuerdo a los hechos principales provocados por tal relación y a la percepción de los actores sobre los cambios significativos suscitados por el proceso mismo. Lo anterior implica analizar una

relación horizontal bi-direccional: territorio europeo - territorio latinoamericano y viceversa. La lógica del *proyecto*, por su parte, permite analizar las fortalezas y debilidades de las acciones concretas de cooperación y relacionar la experiencia con los temas y los parámetros típicos de la cooperación al desarrollo. De forma general, se puede afirmar que la evaluación de las actividades de cooperación descentralizada tiene que adoptar sobre todo un enfoque basado en la lógica de proceso.

En efecto, mientras la lógica de proyecto se presenta como un enfoque metodológico que enfatiza los resultados de una acción específica en términos temporales y en términos limitados de actores, la lógica de proceso privilegia la evaluación de las políticas (y los instrumentos) de fomento al desarrollo, concibiendo este último en forma multi-dimensional y “pluriactoral”. El método centrado en el proceso apunta a evaluar la capacidad de las iniciativas que promuevan el desarrollo sustentable, fundadas en las aptitudes y las vocaciones de un determinado territorio.

La cooperación descentralizada concibe la (indispensable) realización de proyectos, como un medio para apoyar procesos de desarrollo económico local y acompañar las autoridades locales latinoamericanas en el diseño de instrumentos y dispositivos institucionales que permitan la gobernanza de tales procesos. Esta acción de acompañamiento tiene que ser sustentable tanto económica como ambientalmente. En el ámbito operativo, esta metodología se traduce en la necesidad que los territorios que cooperen ofrezcan aspectos funcionales de complementariedad. Esto es, las relaciones euro-latinoamericanas en el ámbito de la promoción del desarrollo económico local deben apuntar a estructurarse como alianzas territoriales basadas en la reciprocidad y la corresponsabilidad, tomando en cuenta las interdependencias y la confluencia de intereses bi-territoriales.²⁷

A una cooperación concebida como alianza territorial se le presentan una serie de obstáculos, sobre todo aquellos determinados

por las desigualdades estructurales que existen entre los socios del Norte y del Sur. Sin embargo, como hemos visto en el Capítulo 1, asistimos a una complementariedad creciente en las relaciones entre procesos de desarrollo territorial euro-latinoamericanos. Este enfoque se encuentra todavía en una fase de búsqueda, donde la experiencia práctica resulta determinante.

La experiencia de la cooperación descentralizada euro-latinoamericana muestra indicadores de intereses convergentes en por lo menos cuatro dimensiones: la dimensión propiamente económica, la dimensión institucional, la dimensión de las políticas laborales para los recursos humanos de alta calificación y la dimensión tecnológica y de innovación.

Dimensión económica: en este ámbito la experiencia muestra que la convergencia de intereses bi-territoriales se basa en la posibilidad que los sistemas productivos locales puedan inscribirse a lo largo de una misma cadena internacional de valor. Esto puede manifestarse en la cadena de la proveeduría (insumos-productos intermedios-productos finales), en la cadena de comercio (mercados recíprocos o/y acceso a terceros mercados) y en la cadena tecnológica (innovación de productos y procesos con *know how* y tecnología del sistema más desarrollado).

Dimensión institucional: la experiencia muestra que el desarrollo económico local requiere de una “nueva institucionalidad” que garantice la gobernanza del proceso. Los dos ejes fundamentales de la gobernanza son el partenariado público-privado y la coordinación inter-institucional (*gobernanza multi-nivel*). En ambos ejes resulta central el papel de los gobiernos locales y/o sub-nacionales y también en ambos ejes los márgenes de acción de la cooperación descentralizada son muy amplios. No solamente los ejes indicados son prioridades bi-territoriales, sino que han madurado las condiciones para pensar en la creación de instituciones funcionales euro-latinoamericanas. Baste pensar que los organis-

mos de fomento al desarrollo (las agencias de desarrollo local y los centros de innovación) que han proliferado en los últimos años en América Latina pueden fortalecerse con una más decidida participación europea. Para la componente europea se ofrece la oportunidad de contar con una “antena” local que permita identificar las posibilidades económicas para sus propios territorios, a la vez que la componente latinoamericana puede incorporar innovación en sus sistema productivo local y mejorar su competitividad.

Dimensión laboral: los incipientes procesos de desarrollo local latinoamericano requieren construir una política activa hacia los recursos humanos de alta calificación. Uno de los aspectos más graves de las migraciones internacionales es el llamado *brain drain* (fuga de cerebros). Una parte significativa de recursos humanos latinoamericanos de alta calificación no son aprovechados en sus propios países. Una hipótesis interesante que podría promover la cooperación descentralizada para revertir este proceso podría consistir en la utilización del enfoque de la migración circular y las políticas de reintegración, en modo de convertir el proceso de *brain drain* en un proceso de *brain gain*, a través de la cooperación descentralizada.

Dimensión tecnológica e innovación: aunque este tema ha sido indicado anteriormente, este ámbito debe ser considerado en forma específica porque constituye uno de los campos donde mayores posibilidades se le presentan a la cooperación descentralizada. Esto es, se trata de una forma concreta y eficaz de promover los partenariados público-privados internacionales para el desarrollo económico local. La innovación constituye un terreno común, en el cual los sectores privados bi-regionales, sobre todo a nivel de pequeñas y medianas empresas, pueden dar lugar a formas de colaboración entre empresas. La innovación se relaciona directamente con los procesos de internacionalización de los sistemas económicos territoriales europeos. Tales sistemas están pasando de una visión de desarrollo circunscrito en un área

territorialmente definida, hacia una idea de desarrollo que se articula a través de diferentes sistemas productivos territoriales con el fin de consolidar o crear nuevas condiciones de competitividad. En otros términos, se está pasando de una *red corta* a una *red larga*, que extiende la cadena productiva y del valor colaborando con otros espacios territoriales para encarar las nuevas condiciones del mercado internacional. La capacidad de consolidar alianzas territoriales competitivas constituye uno de los factores clave en la interacción entre sistemas económicos. Desde este punto de vista, el papel de los centros tecnológicos europeos, normalmente ligados a los sistemas económicos territoriales, presentan algunas fortalezas interesantes: por una parte, estos centros ofrecen asistencia técnica inmediata, diseñada a la medida de las necesidades de cada empresas, y por otra, tienen la capacidad de estimular inversiones externas directas, gracias a un efecto de atracción que depende en gran medida de la cantidad y calidad de los servicios organizados en el “otro” territorio (economías externas), como son la innovación, la tecnología y la formación.

2.3. Desarrollo económico local y cooperación descentralizada Sur-Sur y Sur-Norte

Las experiencias de cooperación descentralizada para el desarrollo económico local latinoamericano muestran todavía una fuerte prevalencia de relaciones en dirección Norte-Sur. En otras palabras, si por un lado resulta evidente que el proceso endógeno de desarrollo económico local constituye la condición básica para el despliegue de la cooperación descentralizada, por el otro esta oportunidad –abierta por las numerosas experiencias de relativo éxito de desarrollo local en América Latina–, muestra una capacidad todavía muy limitada de modificar la tradicional cooperación internacional. La cooperación descentralizada sigue siendo una cooperación que esencialmente se dirige del Norte hacia el Sur.

En todo caso, es importante registrar otros vectores relacionales que se están presentando en los flujos de cooperación

descentralizada. El programa URB-AL, por ejemplo, ha sido capaz de generar una serie de relaciones Sur-Sur a partir de experiencias de desarrollo económico local intra-latinoamericano. Aunque resulte muy difícil cuantificar estas experiencias innovadoras, se trata de procesos que han sentado las bases para una cooperación descentralizada entre los gobiernos locales latinoamericanos. Su futuro dependerá, entre otras cosas, de la forma en la que la propia cooperación descentralizada evolucione. Formas de cooperación triangular (Norte-Sur-Sur u otras combinaciones) pueden ser particularmente útiles a este efecto.

En esta dirección, también las experiencias del UNDP-UNOPS, en particular los actuales programas ART-GOLD, pueden contribuir a la promoción de la cooperación descentralizada Sur-Sur. Las Agencias para el Desarrollo Local (ADEL) que este programa promueve en varios países latinoamericanos, se proponen como un intento de darle una forma institucional homogénea a la gobernanza de los actores de territorio y a sus relaciones internacionales con otros actores multilaterales, nacionales y locales. El Programa ART-GOLD está realizando actividades en Colombia, Guatemala y Uruguay con el objetivo de favorecer procesos de desarrollo económico local con la participación de los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado. Además de las Agencias de desarrollo económico local, el Programa promueve la realización de pactos territoriales entre los actores locales, la formación permanente y la coordinación de de redes internacionales de agencias de desarrollo.

Notas

21 R. Coletti, A. Stocchiero (edit.), J. L. Rhi-Sausi (coord.), *L'internazionalizzazione delle Regioni italiane. Le dinamiche istituzionali delle Regioni Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto*, CeSPI 2004 (traducción de los autores).

22 V. Ianni, *La società civile nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Approcci teorici e forme d'azione*, L'Harmattan Italia, Torino, 2004 (traducción de los autores).

23 Nos referimos aquí a la definición contenida en CE, "El programa temático Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo", Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM 2006

24 Baraldi G., (2005), *Cooperazione decentrata: il ruolo internazionale dei governi territoriali*, en Stocchiero A., Zupi M., *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, Roma, ed. OICS (traducción de los autores).

25 Estas y otras propuestas aparecen en A. Stocchiero y M. Zupi (edit.), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, OICS-Cooperazione Italiana-CeSPI, 2004, p. 63 sgg.

26 V. Hauck, T. Land, *Beyond the Partnership Rethoric. Reviewing Experiences and Policy Considerations for Implementing 'Genuine' Partnership in North-South Cooperation*, ECDPM, Maastricht, 2000 (traducción de los autores).

27 Un ejemplo práctico de este enfoque, así como una mayor explicación analítica, se puede ver en: Raffaella Coletti, Silvia Marteles, Andrea Stocchiero (2007), "Arezzo e Salcedo. Dieci anni di cooperazione", CeSPI-UCODEP (en fase de publicación).

3. Municipios y regiones frente al reto del desarrollo económico local: enseñanzas de la cooperación descentralizada

3.1. Consideraciones generales

Para verificar de qué manera y en qué medidas los conceptos clave de la cooperación descentralizada para el desarrollo local se reflejan concretamente en los proyectos de colaboración, se han analizado detenidamente cinco iniciativas representativas de las diferentes tipologías de proyecto que apuntan a sostener los procesos económicos territoriales. Se trata de:

- el proyecto URB-AL *Escuela de formación transmunicipal sobre desarrollo económico local* (Red n. 4 *La ciudad como promotora de desarrollo económico*), coordinado por el Ayuntamiento de Madrid con la participación de la Comuna de Roma, la Agencia de desarrollo Bidasoa Activa de Irún (España), la Municipalidad de San Salvador de Jujuy (Argentina), el Cabildo metropolitano de Caracas (Venezuela) y el Gobierno del Estado de Jalisco (México);
- el proyecto URB-AL *Energías Renovables y Redes de Desarrollo Local* (Red Nº 4 *La ciudad como promotora de desarrollo económico*), coordinado por el Ayuntamiento de Rubi (España) con la participación de los gobiernos sub-nacionales españoles Ayuntamiento de Valladolid, Diputación Provincial de Huelva y Diputación Provincial de Málaga, el Municipio de Egaleo (Grecia), la Municipalidad de Venado Tuerto (Argentina), el Municipio de San Xavier y el Municipio de Sucre (Bolivia), la Municipalidad

de Cuenca (Ecuador), la Alcaldía Municipal de León y la Alcaldía Municipal de Estelí (Nicaragua), la Universidad Politécnica de Cataluña (España), el Instituto Politécnico La Salle de León (Nicaragua) y la Fundación Celestina Pérez de Almada de Asunción (Paraguay);

- el proyecto *Desarrollo sostenible del encadenamiento productivo Madera-Mueble* (en el marco del *Programa Cuatro Regiones para Brasil*), promovido por la Región de Las Marcas y los Estados brasileños de Amazonas y Pará y co-financiado por los gobiernos locales, el gobierno nacional de Brasil y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID;
- el programa *Trento para el Chaco argentino*, promovido por la Provincia Autónoma de Trento y la Provincia argentina del Chaco;
- el programa *Toscana para Nicaragua*, coordinado por la Región de Toscana y municipios del Departamento de León (Nicaragua).

Dichos proyectos han sido analizados –a través de entrevistas y estudio de la documentación disponible–, en relación a siete variables: el fortalecimiento del capital humano, la introducción de nuevos mecanismos de gestión y participación de los actores económicos, el apoyo al crecimiento y a la competitividad económica, la introducción de nuevas tecnologías, el desarrollo de redes internacionales de intercambio estables en el tiempo, la presencia de una atención al desarrollo recíproco de los territorios participantes, la contribución a un efectivo proceso de descentralización.

Una primera aproximación a la evaluación de los proyectos se puede realizar asignando, para cada proyecto, un puntaje por cada una de las variables indicadas en relación a los resultados

concretos obtenidos, entre 0 (ausente) y 3 (muy importante). De este ejercicio resulta que las variables en las que es mayor la incidencia de proyectos de cooperación descentralizada con enfoque económico son el fortalecimiento del capital humano y la introducción de nuevos mecanismos de gestión y participación, siendo el apoyo al crecimiento y la competitividad económica uno de las variables con menor relevancia.

	Escuela intermunicipal	Energías renovables	Trento y Chaco	Cuatro Regiones para Brasil	Toscana para Nicaragua	PROMEDIO
Fortalecimiento del capital humano	2	3	3	2	3	2,6
Nuevos mecanismos gestión y participación	1	2	3	2	2	2,0
Introducción de nuevas tecnologías	1	3	2	3	0	1,8
Desarrollo de redes	1	3	0	2	3	1,8
Crecimiento y competitividad económica	1	1	2	3	1	1,6
Desarrollo recíproco	0	2	1	3	0	1,2
Contribución al proceso de descentralización	0	0	0	0	1	0,2

Leyenda: 3 = muy importante, 2 = importante, 1 = poco importante, 0 = irrelevante o ausente

Lo anterior confirma que el desarrollo económico local no es un tema central en la cooperación descentralizada europea. Muy débil es la atención hacia el impacto de mediano plazo sobre el desarrollo económico de los territorios, característica que en realidad corresponde a un general desinterés por la evaluación *ex post* de las iniciativas, no solamente aquellas con fines de desarrollo económico.

3.2. Los casos de estudio

3.2.1. Proyecto URB-AL "Escuela de formación transmunicipal de desarrollo económico local"

Contexto y descripción del proyecto

El proyecto URB-AL *Escuela de formación transmunicipal sobre desarrollo económico local* tuvo una duración de casi tres años (marzo 2003 - diciembre 2005) y se desarrolló en el marco de la Red N° 4 *La ciudad como promotora de desarrollo económico*. El proyecto, coordinado por el Ayuntamiento de Madrid, involucró a la Comuna de Roma y la Agencia de desarrollo *Bidasoa Activa* de Irún (España) por el lado europeo, y la Municipalidad de San Salvador de Jujuy (República Argentina), el Cabildo metropolitano de Caracas (Venezuela) y el Gobierno del Estado de Jalisco (México) en América Latina.

La escuela transmunicipal tiene sus raíces en la anterior experiencia de la Red N° 4, que llevó a considerar la importancia de las inversiones en formación y capacitación para el diseño de buenas políticas locales para el desarrollo local, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y las oportunidades de desarrollo económico territorial. El proyecto tiene los siguientes objetivos:

1. Introducir una perspectiva de desarrollo sostenible en todos los niveles locales de decisión, sobre todo a través de la "formación de formadores", el intercambio de buenas prácticas y la difusión de casos de excelencia a nivel de gestión de los procesos económicos y sociales del territorio;
2. Fomentar el debate entre el municipio y los actores presentes en el territorio sobre el desarrollo local

3. Presentar y transferir instrumentos y técnicas para el desarrollo a través del estudio de las mejores prácticas en cada uno de los sectores en los que se articula la escuela transmunicipal (desarrollo empresarial, bienestar ciudadano, desarrollo sostenible, turismo)
4. Fortalecer la capacidad de gestión de los funcionarios a nivel local, encarando los procesos y las innovaciones en los modelos de gestión de las administraciones locales así como los nuevos roles, escenarios y responsabilidades
5. Propiciar la aplicación a nivel municipal de modelos de desarrollo sostenible.

La principal actividad del proyecto fue la formación de alto nivel para funcionarios públicos, centrada en los temas del desarrollo local como son la planificación, la gestión, el control de calidad. Los cursos tuvieron una dimensión fundamentalmente práctica, que permitió no solamente aplicar los conocimientos adquiridos, sino que también la promoción de un patrimonio compartido de los conocimientos entre los gobiernos intermedios y locales participantes y los demás actores del desarrollo territorial.

El intercambio pudo alimentarse de la experiencia de todos los socios en los temas del desarrollo económico local, la creación de empleo, la iniciativa empresarial privada y las políticas activas para el empleo, tanto en términos de infraestructuras como en la acción a través de agencias. Cada socio asumió la tarea de elaborar los contenidos del programa de formación sobre temas que constituyeran su especialidad. Los municipios socios involucraron a sus técnicos y expertos en las diferentes materias, se elaboraron estudios e informes para preparar los contenidos del programa didáctico, los que sucesivamente fueron agrupados en módulos. La responsabilidad de cada módulo se le asignó a la administración local que tuviera mayor experiencia sobre el tema.

La formación en aula se completó a través de visitas de terreno a institutos y entidades que estuvieran ejecutando temas coherentes con los que se desarrollaban en la escuela. Dichas visitas, organizadas por los municipios que hospedaron los cuatro módulos de formación, constituyeron una oportunidad para estudiar casos de excelencia, dando la posibilidad de brindar ejemplos reales, ayudando de esta manera la transferencia de *know-how* y modelos de desarrollo.

El proyecto pasó por dos fases fundamentales, la primera (más consistente en términos de tiempo y contenidos) basada en clases presenciales y la segunda de formación on-line. Los seis socios de la Red trabajaron conjuntamente para identificar los temas a tratar, elaborar la didáctica y organizar las clases y visitas. El resultado de este esfuerzo fue la creación de cuatro módulos de dos semanas cada uno, centrados en varios aspectos del desarrollo económico local: *promoción empresarial y empleo* que se llevó a cabo en Madrid, Irún y Roma en octubre 2003; *atención al ciudadano y bienestar social*, realizado en Guadalajara (México) en febrero 2004; *desarrollo sostenible local*, realizado entre Madrid, Bruselas y Málaga en junio 2004; *turismo como factor de desarrollo local*, realizado en San Salvador de Jujuy en noviembre 2004. Una vez terminadas las actividades de formación presencial se pasó a la segunda fase del proyecto: en diciembre 2004 se estrenó el curso de formación interactivo de la escuela, que permitió la formación a distancia de alrededor de 300 técnicos de administraciones locales y organismos activos en procesos de desarrollo en América Latina y la Unión Europea. El material elaborado a lo largo de la primera fase del curso sirvió como base para estos cursos *on-line* de un año de duración, al final de los cuales los participantes presentaron un proyecto propio.

La mayoría de los módulos de formación tuvieron como *focus* el desarrollo económico local, sobre todo mediante la presentación y discusión de buenas prácticas y modelos de desarrollo

empresarial territorial. La Escuela transmunicipal se propuso en primer lugar como un instrumento de transferencia de *know-how* para las administraciones locales que desearan incrementar su capacidad de ser instrumento de desarrollo local.

Resultados del estudio de caso

El estudio de caso, basado en el análisis de la documentación existente y una serie de entrevistas telefónicas a los participantes (representantes tanto de municipios como de otras instituciones socias), tenía el objetivo de analizar la relación entre el proyecto y el desarrollo económico local de los territorios. Las entrevistas se basaron en un cuestionario abierto que tomó en consideración algunos instrumentos de fomento del desarrollo económico local, como son el fortalecimiento del capital humano, la introducción de nuevos mecanismos de gestión y nuevas tecnologías, la autonomía económica frente a las autoridades centrales, la sostenibilidad de la red, el fortalecimiento del capital social y de la competitividad económica.

De las entrevistas, del análisis de los materiales didácticos producidos por la Escuela y de la demás documentación, se nota una contradicción entre lo que se registra del lado europeo y lo afirmado del lado latinoamericano, hasta poner en duda la eficacia del instrumento de la red en esta circunstancia. El impacto sobre el desarrollo económico local aparece más evidente en el lado latinoamericano, puesto que se trató sobre todo de transferir modelos europeos, como son las agencias de desarrollo. En realidad el proyecto parece sobre todo haber dado la oportunidad de responder a necesidades propias de las administraciones locales latinoamericanas de irse alejando de las matrices norteamericanas y explorar los modelos europeos, particularmente los españoles.

El proyecto Escuela de formación transmunicipal de desarrollo local ha tenido un impacto limitado en términos de desarrollo

económico local. Sin embargo, se señala como efecto positivo la creación, de parte de dos de los tres socios latinoamericanos, de agencias de desarrollo económico local según el modelo europeo, divulgado a través de la Escuela.

-Fortalecimiento del capital humano

3

Como ya se dijo, el proyecto se concretó fundamentalmente en el intercambio de buenas prácticas y la transferencia de *know-how*. La mayoría de los entrevistados consideraron muy positivamente el fortalecimiento del capital humano de las instituciones municipales y entidades vinculadas a éstas, debido sobre todo a una participación muy articulada en los cursos, lo que permitió un grado elevado de difusión de los conocimientos adquiridos. El mejoramiento de las competencias de los recursos humanos municipales se dio sobre todo en la formulación y gestión de proyectos y por lo que se refiere a la metodología de trabajo. Sin embargo, algunos de los entrevistados pusieron en relieve algunas debilidades de los módulos, en particular el hecho de que los participantes fueran sobre todo políticos y no técnicos, lo cual debilita la sostenibilidad del impacto en el tiempo así como el perfil de algunos segmentos didácticos, que de hecho fueron más una “vitrina” de productos de algunos municipios que una oportunidad real para un intercambio crítico de prácticas, lo que en varias ocasiones parece haber generado tensión entre los participantes.

-Nuevos mecanismos de gestión y participación

Algunas de las clases de los módulos tuvieron por objeto casos positivos de gestión municipal y participación en diferentes ámbitos de la vida de un territorio. Un ejemplo de este tipo es el que presentó la Comuna de Roma en el módulo sobre desarrollo sostenible local, en el que se describieron las modalidades de formulación participativa del Plan municipal de acción ambiental en el marco del proceso conocido para el desarrollo sostenible a nivel

local como *Agenda 21*. Sin embargo, no hemos podido verificar el impacto de una experiencia como ésta en las demás municipalidades. El proyecto también favoreció el surgimiento, en algunos de los municipios latinoamericanos, de agencias para el desarrollo parecidas al modelo europeo: es éste el único caso de introducción en el sistema institucional local –a partir del proyecto Escuela de formación– de nuevos mecanismos de gestión. Por lo que se refiere a la participación impulsada por el proyecto, hay que señalar que no se involucró a nuevos grupos de actores diferentes de los que ya tenían relaciones de diálogo con las administraciones locales.

-Introducción de nuevas tecnologías

Una parte del Módulo I se dedicó a algunas prácticas de transferencia de la innovación tecnológica para la promoción de las pequeñas y medianas empresas de un territorio a través de la colaboración entre administraciones locales, gremios y universidades. Las buenas prácticas presentadas a los participantes hacían hincapié en las sinergias entre administraciones públicas y el mundo de la investigación para transformar las ideas innovadoras en realidad y consolidar el crecimiento económico del territorio. En otros módulos se abarcó la innovación tecnológica en relación con algunos aspectos de la gestión del territorio tales como el tratamiento de residuos sólidos urbanos, que no están directamente vinculados con el desarrollo económico.

-Contribución al proceso de descentralización

A lo largo de los cuatro módulos no se enfrentó el tema de la descentralización y el de la autonomía de los gobiernos locales. Sin embargo, de alguna manera el tema entró sobre todo como efecto de *spill-over*, por el intercambio entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos con diferentes grados de autonomía: en efecto, las administraciones que contaban con un grado menor de autonomía pudieron aprovechar las experiencias de desarrollo

económico puestas a disposición por entidades más dinámicas y eventualmente pensar en cómo activar procesos similares en su propio contexto.

-Crecimiento y competitividad económica

3

De los módulos de la Escuela, el primero (*formación empresarial y empleo*) y el cuarto (*el turismo como factor de desarrollo local*) estuvieron claramente orientados hacia el desarrollo económico local. El primer módulo, coordinado por el Ayuntamiento de Madrid, presentó una reseña de lo realizado por la capital para la promoción de la economía local, demostrando que la administración pública local puede ser un motor de dinamización del desarrollo económico local. Las clases de este módulo tuvieron por objeto los centros para el desarrollo empresarial, las formas de financiamiento del desarrollo económico local, las habilidades del agente de desarrollo local, la ventanilla única para las empresas. En las exposiciones participaron también actores económicos y empresariales del territorio madrileño como la Feria de Madrid (IFEMA), el Instituto Municipal para el Empleo y la Formación profesional (IMEFE), el Instituto madrileño para el desarrollo (IMADE), la Cámara de Comercio de Madrid. En el cuarto módulo se desarrolló el tema de las estrategias de promoción turística y el impacto social y económico del turismo en el territorio. Los seis socios tuvieron la oportunidad de presentar sus propias experiencias en programas de fortalecimiento y promoción de metas turísticas emergentes, redes de ciudades para la promoción turística, planes estratégicos de desarrollo del turismo, promoción de metas turísticas educativas y estrategias para el sector hotelero y del agriturismo. Al tratarse de un proyecto centrado exclusivamente en el intercambio de buenas prácticas y transferencia de conocimientos, el eventual impacto de los módulos didácticos en las ciudades participantes, tendría que medirse en términos de voluntad política de darle aplicación a lo aprendido. Por parte de los municipios europeos no hubo ninguna consecuencia relevante en términos de desarrollo económico local,

a la vez que dos de los municipios latinoamericanos participantes, es decir Chacao, que forma parte del Cabildo Metropolitano de Caracas, y San Salvador de Jujuy, en la República Argentina, han realizado agencias de desarrollo “a la europea” en sus territorios.

-Desarrollo de redes

La red de ciudades impulsada por el proyecto se propuso como una oportunidad de desarrollo recíproco que pudiera ir más allá de la idea tradicional de cooperación uni-direccional desde el Norte desarrollado hacia un Sur pobre. A pesar de los buenos propósitos, en el concreto desarrollo del proyecto no se pudo evitar que se impusiera una vez más la brecha entre socios latinoamericanos y europeos. En efecto, para los latinoamericanos el valor del proyecto residía principalmente en la oportunidad que éste ofrecía de ponerse en red con socios internacionales de los que se podían recibir beneficios en términos de transferencias de conocimientos, mientras que para los europeos estos efectos tenían un interés menor. Más allá de las relaciones que algunos socios del proyecto siguen manteniendo entre ellos, la red de la Escuela no ha sobrevivido a la conclusión de la iniciativa.

3.2.2. Proyecto URB-AL “Energías Renovables y Redes de Desarrollo Local”

Contexto y descripción del proyecto

El tema de las energías renovables y su uso se ha impuesto desde hace años en el debate internacional, frente a las consecuencias negativas en términos ambientales de la explotación de los combustibles fósiles y su limitada duración futura. Los gobiernos locales, y en particular los municipios, han venido protagonizando muchos acuerdos internacionales para la puesta en marcha de planes para la sostenibilidad energética y ambiental, en el intento de ahorrar energía, aumentando la eficiencia de sus propias redes de distribución.

El mismo tamaño de los municipios puede en efecto jugar un rol de primer nivel en el aprovechamiento de las energías renovables y las oportunidades económicas que de éstas descienden. Una mayor autosuficiencia energética que derive del uso de tecnologías modernas para energías renovables representa una oportunidad extraordinaria para el desarrollo económico local. Avanzar hacia la autosuficiencia significa, además de un significativo ahorro, transferir a nivel local el empleo generado en este sector, tomando en consideración de que las energías renovables crean cinco veces más puestos de trabajo que la producción centralizada de energía. Involucrar a los municipios en la producción y gestión de energía renovable implica para ellos un empeño largo y complejo que requiere entre otros el mapeo energético municipal, la elaboración de las informaciones y un *know-how* y capacidades suficientes para encarar los cambios y asumirlos.

Son estos los desafíos a los que intentó dar respuestas el proyecto *Energías Renovables y Redes de Desarrollo Local*, perteneciente a la Red N° 4 de URB-AL *La ciudad como promotora de desarrollo económico*. El proyecto se llevó a cabo entre 2005 y 2007. Fue coordinado por el Ayuntamiento de Rubí (España) y participaron diez gobiernos municipales (el Ayuntamiento de Valladolid, la Diputación Provincial de Huelva y la Diputación Provincial de Málaga para España, el municipio griego de Egaleo, la Municipalidad de Venado Tuerto de la República Argentina, el municipio de San Xavier en Bolivia, la Municipalidad de Cuenca en Ecuador), las Alcaldías Municipales nicaragienses de León y Estelí y el Municipio de Sucre, en Venezuela) y tres instituciones locales, es decir la Universidad Politécnica de Cataluña, el Instituto Politécnico La Salle de León (Nicaragua) y la Fundación Celestina Pérez de Almada de Asunción (Paraguay)

El proyecto constituyó la prosecución de la anterior iniciativa URB-AL *Energías Renovables y Oportunidades de Empleo*, (*E+D*, del bienio 2002-2004, que se desarrolló en el marco de la

misma Red N° 4 con la misma coordinación del Ayuntamiento de Rubí, pero con un grupo más amplio de actores. En el marco de dicha iniciativa se había realizado un diagnóstico sobre la posibilidad de avanzar en la construcción de procesos locales dirigidos a la autosuficiencia energética. El estudio consistió en un análisis de las oportunidades y amenazas presentes en la ciudad de Asunción para el aprovechamiento de energías renovables. A través del estudio se identificaron y ordenaron jerárquicamente una serie de factores (recursos renovables a disposición del municipio, actores sociales, sociedad civil, políticas y estrategias, capacitación/formación/información, cooperación inter-municipal, imagen del municipio, modelos de consumo), estudiando las relaciones entre éstos y los niveles de interferencia recíproca. El estudio se realizó a través de entrevistas a los actores del territorio (gobierno central y municipal, centros de investigaciones, universidades, sociedad civil, empresas) llegó a la conclusión de que la formación, la definición de políticas y la cooperación inter-municipal (sobre todo a nivel internacional) representan los sectores más sensibles para una acción de innovación energética.

Partiendo de los resultados del estudio se elaboró una propuesta de proyecto que fue aprobada e incluida en el programa URB-AL. Sus objetivos eran la reducción de emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y el uso racional de energía a través de fuentes renovables y sostenibles –en primer lugar la energía solar– y la eficiencia energética. Los resultados esperados eran los siguientes:

- 1.** Propiciar la adopción de políticas energéticas municipales dirigidas hacia la reducción de la dependencia energética basadas en los principios de precaución y responsabilidad, que puedan reducir el impacto en la economía y la sociedad de problemas ocasionados por la escasez de recursos y el aumento de los precios de los combustibles fósiles.
- 2.** Crear instrumentos locales que creen capacidades y formen a técnicos y profesionales.

3. Implementar una serie de experiencias-piloto tanto a nivel urbano como rural que puedan constituir primeros ejemplos concretos de uso de energías renovables, también con el fin de sensibilizar a la población sobre estos temas.

El proyecto realizó seis tipos de actividades:

- 1.** Planificación energética local: creación del Plan energético municipal y elaboración del código solar municipal
- 2.** Creación de capacidades: cursos para profesionales sobre energía renovable y eficiencia energética dirigidos a profesionales, cursos para estudiantes sobre sostenibilidad y consumo energético responsable para estudiantes y una maestría universitaria sobre energía renovable y eficiencia energética
- 3.** Campaña de información dirigida a la población
- 4.** Iniciativas de apoyo a empresarios en el campo de la energía
- 5.** Instalación de paneles fotovoltaicos en escuelas y oficinas municipales, acompañados por actividades de información/capacitación sobre uso y mantenimiento; instalación de cocinas solares en comedores escolares
- 6.** Instalación de cocinas solares e información/capacitación sobre uso y mantenimiento en ámbitos rurales con consumo elevado de leña; electrificación con uso de energía fotovoltaica de edificios prioritarios como hospitales, escuelas, centros sociales.

La ejecución del programa se acompañó con la creación o consolidación de los llamados Centros Energía y Desarrollo (Centros E+D), que desempeñaron un rol importante en la programación, coordinación y ejecución de las actividades así como asumieron un rol para la vitalidad futura de las innovaciones una vez que el

proyecto terminó en agosto de 2007, creándose la Red de Centros E+D.

Resultados del estudio de caso

Las entrevistas realizadas han proporcionado una imagen bastante positiva por lo que se refiere al desarrollo económico de los territorios, con diferencias –a veces marcadas– entre los territorios europeos y los latinoamericanos, aunque es difícil medir el impacto de una iniciativa que terminó hace poco. Aún insistiendo en el concepto de red, y por lo tanto de desarrollo mutuo y paridad entre los socios europeos y los latinoamericanos, los entrevistados subrayaron las diferencias entre Europa y América Latina tanto en términos de impacto como de participación en los proyectos.

El proyecto dio a los territorios asociados, y en particular a los territorios latinoamericanos, la posibilidad de adquirir un *know-how* en el tema de energías renovables y equipos para poner en práctica los nuevos conocimientos, orientando de esta forma el territorio hacia la autosuficiencia energética. El fortalecimiento del capital humano, el mejoramiento de la capacidad de las instituciones municipales y la introducción de nuevas tecnologías han constituido un punto de fortaleza del proyecto, permitiendo no solamente un menor impacto ambiental de la energía, sino que también ventajas en términos de desarrollo económico para el territorio.

-Fortalecimiento del capital humano

La mayoría de los entrevistados concuerda en valorar la capacitación como el aspecto de mayor éxito para el proyecto, tanto en términos de transferencia de conocimientos técnicos sobre el uso y mantenimiento de los equipos solares instalados, como de información a la población y a los actores del territorio sobre los temas del ahorro energético y las energías alternativas. A menudo

las actividades se entrelazaron: algunos cursos teóricos terminaban con la instalación, de parte de los técnicos que habían participado en los cursos, de paneles o cocinas solares en edificios municipales y escuelas. La capacitación, entendida como instrumento para el fortalecimiento del capital humano en los territorios, fue algo más que una simple transferencia de conocimientos, sino que siguió una lógica horizontal, involucrando a actores institucionales, de la sociedad civil y universitarios con campañas de información, seminarios y eventos.

-Nuevos mecanismos de gestión y participación

El proyecto no dio lugar a mecanismos de coordinación inter-municipal a nivel local, pero en algunos casos se registra un fortalecimiento de vínculos entre algunos participantes, que decidieron implementar formas de coordinación para la presentación de proyectos a financiadores internacionales.

También en este proyecto se señala una diferencia en la actitud de los socios europeos y los latinoamericanos: lo primeros no involucraron a nuevos grupos sociales, mientras que a nivel latinoamericano la introducción de nuevas tecnologías para la electrificación de zonas rurales, permitió extender la coordinación a grupos sociales que normalmente se mantenían al margen de las actividades de los municipios.

-Introducción de nuevas tecnologías

La introducción de nuevas tecnologías relacionadas con el aprovechamiento de energías renovables representó una de las características del proyecto. Algunas de las actividades más importantes consistieron en la instalación y puesta en funcionamiento de paneles fotovoltaicos para la producción de energía en edificios municipales y escuelas así como de cocinas solares para comedores escolares. Para tener una idea del impacto de dichas

innovaciones, hay que considerar que algunos de los municipios latinoamericanos participantes tenían grandes cuotas de su territorio rural sin electrificar. La explotación de la energía solar tanto para uso doméstico como público, abrió nuevos escenarios en contextos rurales latinoamericanos, incluso con la posibilidad de aprovechamiento económico. También los socios europeos expresaron mucha satisfacción por las nuevas tecnologías introducidas a través del proyecto, aún sin el mismo impacto y difusión que se tuvo en América Latina por las diferentes condiciones del territorio (por ejemplo en los municipios europeos no hubo necesidad de instalar un gran número de cocinas solares). La instalación de paneles solares en ciertos edificios públicos determinó considerables ahorros también en la cuenta energética de los municipios europeos.

-Contribución al proceso de descentralización

Uno de los aspectos clave de los proyectos URB-AL es la construcción de redes municipales en una perspectiva de desarrollo recíproco, dirigidas al fortalecimiento de algunas competencias de los municipios participantes, incluso en relación con sus respectivas autoridades centrales, en apoyo a los procesos de descentralización.

Hay que recordar que el proyecto no preveía acciones específicamente destinadas a fortalecer la descentralización, por lo tanto, todo eventual impacto en esta dirección sería indirecto. Sin embargo, se puede decir que en algunos casos los municipios involucrados han conseguido mayores capacidades de negociación en la búsqueda de soluciones a problemas sociales que implicaran el uso de energías alternativas. Es posible que en el largo plazo, los territorios logren conseguir una mayor autonomía financiera, al poder administrar directamente la energía producida a nivel local por medio de los paneles fotovoltaicos. Sin embargo, es importante subrayar el peso de los contextos políticos locales en la determinación del impacto del proyecto en términos de autonomía

financiera. En efecto, la contraposición partidista entre diferentes niveles administrativos en varios de los países latinoamericanos participantes, hizo que los municipios tuviesen problemas en darle sostenibilidad a las iniciativas generadas por el proyecto. En algunos casos la preponderancia en el uso del petróleo redujo la posibilidad de un uso durable de las energías renovables en los municipios, y por ende la posibilidad de una mayor autonomía desde el centro.

-Crecimiento y competitividad económica

Al abarcar el tema del impacto del proyecto en el desarrollo económico local, algunos de los entrevistados subrayaron que en los municipios latinoamericanos éste ha sido mayor que en los municipios europeos. Esto se debió al relativo atraso de los contextos y las dimensiones reducidas de las economías locales (los municipios latinoamericanos involucrados tienen pocas decenas de miles de habitantes), las que permitieron un mayor impacto de las actividades implementadas. En efecto en los municipios latinoamericanos no solamente fue posible realizar importantes ahorros en los fondos municipales destinados a pagar los costos energéticos, sino que gracias a los paneles fotovoltaicos se llegó a electrificar zonas rurales que nunca habían sido servidas por la red de tendido eléctrico. La llegada de la electricidad con costos muy bajos permitió a las zonas rurales entrar en comunicación con el resto del territorio, en particular los agricultores pudieron conocer en tiempo real la demanda de productos.

El proyecto también permitió la participación del sector privado en las actividades. Algunas acciones se diseñaron precisamente para atraer a pequeñas empresas que actúan en el territorio a través de las oportunidades que podrían derivar de las energías renovables, sobre todo en el campo de la producción y mantenimiento de los equipos que funcionan con energía solar. En consideración del poco tiempo transcurrido desde la conclusión del proyecto, no

se puede todavía decir que el proyecto haya tenido un impacto relevante en la competitividad económica del territorio. Sin embargo, hay que subrayar que los instrumentos utilizados podrán ayudar a que las energías renovables se conviertan en el mediano plazo en un sector de especialización de las empresas locales. El mismo hecho de que casi todos los municipios participantes en el proyecto hayan adoptado un Código municipal de conducta energética, determinará un aumento de la demanda por el uso de energía solar tanto para uso particular como para uso público, favoreciendo de esta manera a las empresas locales que hayan ingresado al sector.

-Desarrollo de redes

Otra característica típica de los proyectos URB-AL es la construcción de redes entre municipios europeos y latinoamericanos para la planificación y realización conjunta de proyectos. Por lo tanto la red juega un rol fundamental para el funcionamiento de los proyectos. La importancia de la red en el proyecto *Energías Renovables y Redes de Desarrollo Local* la muestra el mismo hecho de que el proyecto surge de una iniciativa anterior: casi todos los socios que conformaban la primera red quisieron presentar conjuntamente el nuevo proyecto. Esto demuestra la importancia del instrumento de la red como garantía de sostenibilidad de la iniciativas. Los entrevistados latinoamericanos afirmaron que la oportunidad de entrar en una red internacional representó la única forma de adquirir visibilidad y contactos útiles para el futuro. Por otra parte, se señaló que en ciertas situaciones la red no funciona como un espacio paritario, sino que la relación entre socios europeos y latinoamericanos se reproduce según los clásicos modelos norte-sur.

-Desarrollo recíproco

El proyecto tiene su originalidad en el esfuerzo para promover procesos de innovación paralelos, en Europa y en América

Latina, a través de la introducción masiva de una forma sostenible de energía renovable. Desde este punto de vista, y aún tomando en consideración las marcadas diferencias entre los contextos participantes, se puede decir que el intento del proyecto ha sido el de construir caminos comunes de desarrollo aprendiendo juntos, lo que constituye una modalidad muy fuerte de “reciprocidad”.

3.2.3. Programa Cuatro Regiones para Brasil y el proyecto Desarrollo sostenible del encadenamiento productivo Madera-Mueble

La iniciativa

El Programa *Cuatro Regiones para Brasil* tiene un carácter muy peculiar por lo que se refiere al tipo de relación entre instituciones europeas y latinoamericanas. Se trata de una iniciativa que involucra a cuatro Regiones italianas, es decir Emilia Romagna, Las Marcas, Toscana y Umbria, por un lado, y el Gobierno Federal de Brasil, por el otro. El programa tiene un fuerte valor político, puesto que se basa en acuerdos suscritos por instituciones subnacionales (las Regiones italianas) y el gobierno central de otro País, Brasil. Por primera vez administraciones intermedias italianas asumen una iniciativa semejante, sobre la base de la Ley 131/2003 que introduce la posibilidad que las administraciones regionales estipulen acuerdos con otros Estados para favorecer el desarrollo económico, social y cultural.²⁸

El proceso que llevó en el 2004 al acuerdo entre las cuatro Regiones y la República Federal de Brasil comenzó en el año 2002 a partir de dos encuentros internacionales promovido por Las Marcas y Umbria. En esa oportunidad se puso en marcha un proceso de intercambio sobre los temas del desarrollo local, la gobernanza participativa y la inclusión social. Sucesivamente se sumaron también las Regiones de Toscana y Emilia Romagna.

En 2004 se firmaron acuerdos de colaboración entre Emilia Romagna, Las Marcas, Toscana y Umbria y la República Federal de

Brasil, con el objetivo de realizar un programa de cooperación y colaboración de tres años. En comparación con la idea tradicional de cooperación al desarrollo, había en ese acuerdo un enfoque muy innovador: el programa plurianual de colaboración institucional y cooperación descentralizada no surgía de la sumatoria de proyectos ya definidos de antemano, sino que se proponía como un marco de referencia para ideas de proyecto a definir y articular en el terreno, con la contribución de los actores locales. Los ejes de trabajo consensuados eran la formación de recursos humanos para el gobierno del territorio y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

El programa *Cuatro Regiones para Brasil* nació por iniciativa de gobiernos intermedios que se propusieron como interlocutores directos de un gobierno nacional. Como se ha dicho, se trataba de una novedad absoluta en el panorama italiano. Desde luego, este enfoque no contradice la soberanía de los órganos centrales en las decisiones de política exterior, sino que constituye únicamente un instrumento adicional para un diálogo que favorezca en desarrollo recíproco de los actores involucrados.

En el caso que estamos estudiando, las regiones impulsaron la puesta en marcha de procesos de agregación de los recursos locales, que finalmente llevaron a la constitución de redes entre los diferentes actores territoriales. Las regiones actuaron por lo tanto como animadoras externas de los contextos locales priorizados por el programa, poniendo a disposición las competencias que se habían ido acumulando a lo largo de los años, las especializaciones económicas de cada una y su capacidad de establecer relaciones con los actores interesados en el desarrollo económico y social de las áreas consideradas en el programa.

La estructura de *Cuatro Regiones para Brasil* es bastante sencilla. Hay cuatro ejes temáticos y para cada uno de ellos se ha identificado a una Región como líder: Desarrollo Local con Umbria, Políticas Sociales con Las Marcas, Cultura con Toscana,

Cooperativismo con Emilia Romagna. Para cada eje se creó un grupo de trabajo italiano, con la tarea de desarrollar los proyectos en ese sector. Cada grupo de trabajo está conformado por funcionarios y expertos competentes en los temas seleccionados de todas las Regiones.

3

Los objetivos del acuerdo suscrito en 2004 eran los siguientes:

- Promover y calificar servicios de apoyo a las pequeñas y medianas empresas
- Elaborar un estudio de factibilidad para facilitar condiciones de intercambio en distintos sectores productivos
- Colaborar en la definición y aplicación de metodologías de planificación territorial integrada y en la organización de servicios públicos locales
- Desarrollar instrumentos metodológicos para la integración de las políticas sociales de carácter territorial
- Promover la cultura, el turismo y la formación.

La iniciativa contaba al comienzo con 1,332 millones de euros, aportados en igual proporción por el grupo de las Regiones italianas y por el gobierno federal brasileño.

Este presupuesto proporcionaba cobertura financiera a las actividades del acuerdo trienal (estudios en las áreas temáticas, talleres, seminarios, divulgación, coordinación). Los financiamientos necesarios para la realización de los proyectos que se definirán para cada eje temático procederán de fuentes que habrá que identificar una vez definidas las diferentes acciones.

A partir de encuentros realizados entre las autoridades brasileñas e italianas, se llegó a definir acciones específicas que fueron convertidas en propuestas de proyectos, las que fueron recopiladas en un documento sometido a la Presidencia de Brasil y aprobado en 2006.

Se decidió realizar acciones de desarrollo local integrado en cinco áreas de Brasil. Los proyectos caben dentro de los cuatro ejes temáticos del programa. En particular, por lo que concierne al tema del desarrollo económico se optó por asumir un enfoque que integra internacionalización y cooperación descentralizada basado en el intercambio comercial, inversiones y centros de servicios a las empresas.

Las cinco áreas identificadas para la realización de los proyectos pertenecen a los estados brasileños de Amazonas, Piauí, Río de Janeiro, Río Grande do Sul, São Paulo y Pará. En cada área se están elaborando propuestas coherentes con las especializaciones económicas locales, el entorno y las condiciones sociales. Los proyectos abarcan el turismo sostenible, la contabilización de las aguas, innovación tecnológica, encadenamientos productivos locales. Entre las áreas escogidas hay tanto zonas rurales como regiones metropolitanas con graves problemas de urbanización descontrolada.

Los proyectos propuestos por las Regiones italianas reflejan, por riqueza y complejidad, la gran variedad de acciones que se pueden implementar a nivel local para regenerar contextos que viven situaciones de atraso económico y social. Todas las acciones apuntan además a crear relaciones duraderas con los actores locales, en primer lugar los municipios. Se han creado incluso consorcios municipales, como es el caso del proyecto que prevé la realización de una red integrada de servicios de apoyo tecnológico y empresarial para pequeñas y medianas empresas en los municipios paulistas de Araraquara, Gavião Peixoto, Ibaté, Ribeirão Bonito y São

Carlos. Otro ejemplo, es el proyecto previsto en la zona de *Serra das Confusões* en el Estado de *Piauí*, que llevará a desarrollar una red para el turismo sostenible, no invasivo, basado en la pequeña empresa e difundido en el territorio.

3 Una iniciativa vinculada al programa *Cuatro Regiones* –promovida por una de las regiones participantes, en dos de los estados brasileños involucrados– es el *Proyecto de Internacionalización de los Centros de Servicios Tecnológicos* de la Región de *Las Marcas* en *Amazonas* y *Pará*.²⁹ El proyecto tiene dos componentes: el sub-proyecto de centros de servicios para el sector madera y mueble en *Amazonas* y *Pará* y el de mecánica en el Estado de *São Paulo*. En este análisis de caso nos concentraremos en el sector madera y mueble.

La iniciativa de *Las Marcas* tiene su eje metodológico en la creación de redes, garantizándose al mismo tiempo una fuerte innovación en los procesos productivos. Se trata de una acción que se centra en sectores prioritarios del sistema económico local con un fuerte potencial de crecimiento. La creación de redes entre los actores locales para aumentar el capital social de un territorio es una de las “chispas” capaces de alimentar el círculo virtuoso del desarrollo económico. La participación ciudadana en la definición de las agendas locales, la participación del sector privado y de la sociedad civil en las decisiones a tomarse a nivel local, la puesta en red de los sujetos productivos del territorio son todos elementos imprescindibles para el desarrollo local en América Latina. Hay que subrayar sin embargo que un sistema productivo local es algo que va más allá de una red entre empresas, más bien es un sistema de relaciones capaz de aprender, enseñar y actuar como “una especie de cerebro del dinamismo económico local.”³⁰

El proyecto *Desarrollo sostenible del encadenamiento productivo Madera-Mueble en la región amazónica brasileña* pretende fortalecer la producción sostenible de madera preciosa en los

Estados de Amazonas y Pará a través de una acción coordinada en todo el proceso productivo. La Región de Las Marcas co-financia el proyecto en conjunto con otros actores locales públicos, privados y de la sociedad civil brasileña. En Manaus y Belém, respectivamente capitales de los Estados de Amazonas y Pará, se han creado dos Centros de Servicios para la Madera. Los centros han podido surgir gracias al compromiso del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN/BID), el que en 2007 aprobó un aporte trienal de 2,1 billones de dólares.

Los centros de servicios tecnológicos abiertos en Brasil se han podido crear también gracias a una exitosa experiencia pluri-anual llevada a cabo por la Región de Las Marcas en los distritos industriales de su propio territorio. Para comprender cuál podría ser el impacto en términos de desarrollo económico local de un proyecto basado en los centros de servicios tecnológicos, es por lo tanto necesario en primer lugar resumir los componentes más importantes de la experiencia marquesana, de forma que resulte más fácil entender el sentido de una iniciativa que ha llevado a la Región de Las Marcas a proponer el modelo de los centros de servicios tecnológico como eje articulador de sus iniciativas de cooperación descentralizada para el desarrollo local.

Nacidos en los años ochenta gracias a la iniciativa de la administración regional con el fin de poner a disposición de las pequeñas y medianas empresas locales que preste servicios para sectores productivos nuevos pero compatibles con la tradición industrial marquesana, los centros de servicios tecnológicos han ido evolucionando hasta convertirse en estructuras mixtas público-privadas, cuyo rol es el de proporcionar apoyo en campo tecnológico, de formación y logístico-comercial a los actores económicos locales. Hoy en día participan en la administración de los centros actores públicos (región, provincias, municipios, empresas pú-

blicas, cámaras de comercio, universidades) y privados (bancos, empresas, fundaciones bancarias, asociaciones empresariales).

3 Entre las fortalezas de los centros de servicios está la capacidad de ofrecer asistencia técnica inmediata, modelada sobre la base de las exigencias de cada empresa local. Es fundamental también la capacidad de los centros de atraer la inversión externa en un contexto en el que la gran parte del sistema productivo está compuesto por empresas pequeñas y medianas, y donde la inserción en el mercado global sólo puede mantenerse a través de factores de excelencia y una fuerte innovación. Este segundo elemento ha generado efectivamente un aumento considerable en la competitividad de las empresas locales, las que han podido adecuarse a los cambios en los mercados internacionales y acrecentar y mejorar su propio nivel de internacionalización, yendo más allá del simple aumento de exportaciones o de la deslocalización.

Los centros de servicios se distinguen según su especialización y están profundamente insertos en los contextos económicos locales en los que actúan. Cada centro se dedica a un encadenamiento productivo en particular y por lo tanto las actividades de investigación, asistencia técnica y capacitación se concentran en un área específica. Esto supone la existencia de sistemas productivos locales integrados y articulados en encadenamientos, con una fuerte tendencia a la innovación tecnológica.

En la perspectiva de un desarrollo cada vez más “translocal”, los centros de servicios han contribuido mucho en innovar las formas en que las empresas marquesanas se relacionan con el contexto internacional: la cadena productiva tiene hoy fuertes conexiones con sujetos externos que garantizan una mayor competitividad y estabilidad en los mercados internacionales. Se ha asistido por lo tanto a una transición paulatina de redes cortas a redes largas. Las primeras han sido la modalidad tradicional del desarrollo local, las segundas son el instrumento para poder en-

carar los cambios en los mercados internacionales. Por medio de los instrumentos de cooperación que se consolidan en formas de partenariados internacionales, se fortalece la cadena productiva, aumenta el valor agregado de las tecnologías y se prepara el terreno para nuevas oportunidades de desarrollo recíproco.

La internacionalización de los centros de servicios tecnológicos representa una modalidad confiable para construir partenariados territoriales sólidos y permitir el desarrollo recíproco de los territorios que lo componen. Para favorecer el proceso de internacionalización es también necesario que los territorios tengan infraestructuras e instituciones adecuadas y que el tejido económico se abra a la innovación. El proceso de internacionalización impulsado por los centros de servicios marquesanos pasa por un análisis detallado de los mercados, de las competencias y de las potencialidades del país socio. Además de ingresar al mercado local, se crean mecanismos de cooperación tecnológica, productiva y comercial.

El proyecto de la Región de Las Marcas en apoyo a la cadena mueble-madera en la Amazonia brasileña ha empezado en 2006. A través de los instrumentos de la cooperación descentralizada, se está cumpliendo un esfuerzo para conseguir beneficios para ambos socios. Por una parte las empresas marquesanas podrán beneficiarse de la relación con los socios brasileños por la transferencia de competencias (asistencia técnica) y maquinarias, a la vez que las empresas brasileñas podrán elevar sus estándares de calidad, lo que les permitirá competir en los mercados internacionales y alimentar el proceso de desarrollo económico local.

El proyecto se basa en la positiva experiencia del Centro Tecnológico Marquesano del Sector Mueble y Madera (COSMOB). Surgido en 1984 como sociedad público-privada, COSMOB tiene entre sus socios a administraciones provinciales, municipios, asociaciones empresarias y más de doscientas empresas productoras

de muebles, semi-terminados, componentes, maquinarias para la elaboración de la madera. COSMOB se dedica, con un enfoque estratégico, a los factores más críticos para el desarrollo de las empresas del sector: la calidad, la innovación tecnológica, la formación, el diseño y la internacionalización. El centro también ha creado el Laboratorio Tecnológico para la Calidad, que permite el intercambio permanente de informaciones con universidades e institutos de investigación en Italia y en el exterior. Finalmente, COSMOB realiza actividades de formación para la calificación de los recursos humanos que trabajan en las empresas locales.

Los objetivos, actividades y metodologías de acción de los centros tecnológicos creados a través de los proyectos son similares a los de COSMOB. Por un lado se apunta a fortalecer la colaboración público-privada para generar condiciones favorables a la competitividad y el desarrollo empresarial sostenible de la cadena productiva madera-mueble en la región amazónica, implantando en los Estados de Amazonas y Pará una iniciativa para la identificación y difusión de soluciones tecnológicas de mayor valor agregado y desarrollo sostenible para las pequeñas empresas. Por otra parte, la iniciativa apunta a promover mecanismos de cooperación industrial y comercial entre las empresas de los distritos del mueble de Las Marcas y las empresas brasileñas, con el fin de elevar el nivel tecnológico y cualitativo de éstas y poder presentarse de manera exitosa con iniciativas conjuntas en el mercado brasileños y en los mercados internacionales. Cooperación al desarrollo y desarrollo recíproco son componentes tan entrelazadas del proyecto, que es prácticamente imposible distinguir la una de la otra.

-Nuevos mecanismos de participación empresarial

El Estado de Amazonas es el más grande de Brasil y posee una parte muy relevante de los recursos forestales del país. Desde los años ochenta ha venido aumentando la explotación de la madera, como consecuencia de la apertura de nuevas vías de comunicación

cerca de Manaus. La característica fundamental de este tipo de aprovechamiento de los recursos forestales es su carácter selectivo: se escogen cuatro variedades para la producción de láminas y otras para la producción de tablas. El nivel de las crecidas de los ríos es el que determina la calidad de la cosecha. En los llanos aluviales la extracción se efectúa entre agosto y noviembre, en la época seca. El transporte de los troncos por ríos, en cambio, se realiza de febrero a junio, época de crecidas. La extracción de madera se concentra sobre todo a lo largo de los ríos Purus, Juruá, Solimões y Madeira. El número de empresas en Amazonas aumentó mucho a lo largo de los años ochenta y se estabilizó en la década siguiente. La mayoría de las empresas se concentra en la micro-región de Manaus. Después de un primer proceso de elaboración –bastante sencillo– la madera se vende a las empresas del sector mueble del sur de Brasil, a través de pocos, grandes intermediarios. Falta por lo tanto una real industria de bienes semi-terminados, generándose un valor agregado muy bajo. En el Estado de Pará, la fuerte expansión de la industria maderera se debe, además de la abundancia de materia prima, a la presencia de infraestructuras logísticas como el puerto de Belém y la autopista Belém-Brasilia que conecta la zona con el resto del país. A finales de los ochenta las empresas madereras censadas eran poco más de cien, mientras hoy son alrededor de mil doscientos, en su mayoría pequeñas y medianas. El Estado de Pará es el principal productor y exportador de madera de la Amazonía: alrededor de la tercera parte de la madera extraída en el Pará está destinado a la exportación. La extracción de madera es la segunda actividad económica después de la minería.

Tanto en Amazonas como en Pará, solamente pocas empresas de grandes y medianas dimensiones logran acceder directamente al mercado, a la vez que las pequeñas empresas y los aserraderos venden su producto a través de intermediarios o trabajan como contratistas para empresas mayores. Las pequeñas y medianas empresas trabajan fundamentalmente por encargos rápidos y de corta duración. La mayoría de estas empresas solamente realizan una

primera elaboración de la madera, la que sucesivamente se vende a los grandes sujetos industriales del sur, los que aplican transformaciones de alto valor agregado. Hay que considerar también la escasez de competencias y de tecnologías modernas y eficientes. El mismo sistema educativo no transmite a los estudiantes la idea que el trabajo en la industria maderera pueda constituir una seria oportunidad de empleo para el futuro.

En conclusión se puede afirmar el atraso de la economía local se debe al nivel tecnológico muy bajo de las pequeñas empresas, a las escasas competencias de la gran parte de la fuerza laboral, así como a la dificultad de acceso al capital. La idea de los centros de servicios tecnológicos de la Región de las Marcas es precisamente la de darle oxígeno a un tejido económico local estancado, soportando a las empresas más pequeñas y débiles y garantizando a la vez un aprovechamiento más sostenible de los recursos naturales utilizados en este sector industrial. Para esto se necesita también impulsar un mayor grado de internacionalización de las empresas e introducir estructuras innovadoras capaces de modificar radicalmente la organización económico-productiva local.

El resultado más importante entre los previstos por el proyecto es sin duda la creación de una Red de Servicios Tecnológicos. Se apunta a desarrollar el mercado de servicios tecnológicos a partir de las características del mercado existentes, en particular la demanda de parte de las empresas y la oferta disponible. Este análisis constituye la base para la construcción de una red orientada hacia las pequeñas empresas, las que de esta forma podrán mantenerse al día y en contacto con los demás actores económico-productivos del territorio. El objetivo es llegar a darles asistencia técnica a por lo menos trescientas empresas del sector. La red se perfila conforme el modelo marquesano, al participar en la misma instituciones, universidades, empresas y asociaciones gremiales. De esta manera, se logra compartir nuevas metodologías de trabajo

y nuevos instrumentos tecnológicos. Se prevé también desarrollar nuevas relaciones entre el sistema universitario marquesano y el brasileño para experimentar formas de investigación compartida.

-Innovación tecnológica

El fortalecimiento tecnológico del contexto productivo local –y en particular de las empresas más pequeñas– constituye el eje central del proyecto. La idea es ofrecer asistencia técnica directa a las pequeñas y medianas empresas del sector, para facilitar su innovación y promover el aumento de su competitividad.

La iniciativa de los centros de servicios tecnológicos sirve también para reducir de una manera drástica el costo de los análisis científicos y técnicos de los productos. Los servicios se erogan sobre la base de la demanda procedente de las empresas, al centro le corresponderá encontrar la solución más adecuada a través de la red.

El proyecto también prevé una acción directa hacia las empresas por medio de asistencia técnica para el diseño de nuevos productos, el acceso al mercado y la gestión ambiental sostenible, así como una acción dirigida a las asociaciones empresariales, porque se considera que la integración productiva es un elemento clave para el desarrollo económico local. El objetivo es el de alcanzar el mayor número posible de empresas, estimular el surgimiento de alianzas entre las empresas y apoyar el diseño de planes de gestión ambiental. Una atención específica se dedica a la certificación, a las normas de productos y a la promoción de los productos en el mercado. Es importante remarcar que la innovación tecnológica en la cadena productiva se concibe en términos de sostenibilidad ambiental, cultura y económica.

-Fortalecimiento del capital humano

3 Para fortalecer el capital humano de la cadena productiva de la madera, el proyecto propone una serie de acciones que lleven a un mejoramiento efectivo de las habilidades técnicas tanto de los obreros y empleados como de los ejecutivos de las pequeñas y medianas empresas. La formación es muy importante tanto la de carácter técnico como la dirigida a la gestión sostenible de la empresa. Un factor interesante que se relaciona directamente con el uso sostenible de los recursos (no solamente desde el punto de vista ambiental) es el intento de valorizar el potencial cultural de la industria maderera a través de la organización de eventos y manifestaciones públicas. Ya se han realizado varios encuentros con los actores locales, visitas de estudios y jornadas de formación. El proyecto también ha permitido fortalecer a los actores locales presentes en el encadenamiento productivo mueble-madera, entre ellos el SEBRAE, el que delegó la coordinación del proyecto a sus sedes locales, así como los recién creados comités locales integrados por los gobiernos estatales, los gobiernos locales, universidades, organizaciones proteccionistas, escuelas de Manaus y Belém y la sede local del Servicio Nacional de Capacitación Industrial (SENAI).

-Desarrollo recíproco

El proyecto prevé que los centros de servicios tecnológicos brasileños actúen estrechamente con los centros marquesanos y por ende con el sistema productivo de Las Marcas. Los centros tecnológicos son el instrumento operativo para proporcionar a las empresas brasileñas servicios especializados de alto nivel y al mismo tiempo darles la oportunidad a los sujetos institucionales locales de implementar políticas industriales modernas, inspiradas en la experiencia marquesana.

El aumento del nivel de calidad de las empresas locales estimulado a través de la acción de los centros de servicios puede,

a su vez, estimular un segundo proceso, el de crear condiciones favorables para la colaboración con las empresas marquesanas. Los centros de servicios tecnológicos que se crearán en Brasil adquieren, de este punto de vista, el rol de facilitadores del intercambio entre sujetos italianos y brasileños hasta convertirlos en una especie de único “centro internacionalizado”. Se trata de un caso muy evidente de desarrollo recíproco con base en una experiencia de cooperación descentralizada.

El proyecto también apunta a sostener las instituciones gubernamentales de los territorios brasileños seleccionados en la definiciones de políticas (industriales, técnico-científicas, sociales, de formación) para el desarrollo económico local y en el diseño de instrumentos de apoyo financiero, organizativo, en gestión e infraestructuras para las pequeñas y medianas empresas, basándose en la experiencia realizada en Las Marcas.

Al respecto, los resultados esperados del proyecto son:

- La calificación y actualización de los distritos industriales marquesanos así como su proyección internacional hacia el mercado latinoamericano, también a través de la creación de “redes largas” que los pongan en conexión con socios brasileños;
- La constitución de Centros Tecnológicos para la Calidad y la Innovación en los territorios brasileños seleccionados, con el fin de aumentar el nivel de calificación de las empresas locales y convertirlas en posibles socios industriales y comerciales de las empresas marquesanas en el aprovechamiento de las oportunidades del mercado local e internacional;
- La intensificación de la cooperación industrial y comercial entre las empresas de los distritos marquesanos y las de los territorios brasileños;

- Un fuerte impulso a la capacidad de atracción del sistema de Las Marcas;
- Una mayor coordinación de los instrumentos puestos a disposición de los gobiernos locales de Las Marcas para promover y sostener el proceso de internacionalización de las empresas marquesanas.

3

En síntesis, la idea central del proyecto es la de favorecer el proceso de internacionalización del sistema productivo de Las Marcas adoptando un enfoque de partenariado estratégico entre los dos sistemas, en una perspectiva muy concreta de desarrollo recíproco.

3.2.4. Programa Trento para el Chaco argentino

Contexto y descripción del programa

La estrategia de cooperación descentralizada de la Provincia Autónoma de Trento en América Latina tiene una fuerte inspiración en su propia historia y su pasado migratorio. Debido a condiciones de vida muy difíciles, en la década entre 1870 y 1880 y en las dos posguerras, el territorio trentino sufrió un imponente proceso de emigración, en particular hacia América Latina. La relación con las comunidades de origen trentino y con los contextos locales en los que éstas viven constituyen hoy en día una característica constante de las acciones de cooperación internacional de la Provincia Autónoma de Trento.

El vínculo que sigue uniendo la Provincia Autónoma de Trento a las comunidades trentinas en el exterior está plasmado en la Ley provincial 12/2000 denominada Acciones en favor de los trentinos emigrados al exterior y sus descendientes, la cual establece que tienen derecho al estatus de emigrados trentinos “las personas que por nacimiento o residencia sean originarias de un Municipio perteneciente a la actual Provincia Autónoma de Tren-

to y residan en el exterior por razones de trabajo por un período mínimo de dos años”. El mismo estatus se extiende al cónyuge y a los descendientes residentes en el exterior. Las acciones de apoyo –que cuentan con un presupuesto provincial– pueden darse en varios sectores: educación, capacitación, solidaridad, promoción socio-económica.

La ley que desde 2000 rige la cooperación internacional descentralizada de la Provincia Autónoma de Trento prevé la posibilidad de implementar acciones de promoción y desarrollo “a favor de los emigrados trentinos tales como individuos, grupos, organismos asociativos, comunidades trentinas en el exterior, para realizar acciones específicas de promoción y desarrollo en los sectores de la educación escolar, la formación técnica, la solidaridad y la promoción socio-económica”. La ley permite a las instituciones provinciales, tanto sostener las organizaciones de la sociedad civil, como promover acciones directas y acuerdos de partenariado con instituciones homólogas de otros países. Este instrumento ha permitido la realización de muchas experiencias de cooperación descentralizada y cooperación internacional, a menudo con la participación de trentinos que viven en el exterior, sobre todo en América Latina. De particular interés nos parece la cooperación de la Provincia Autónoma de Trento con la Provincia del Chaco, en la República Argentina, donde se encuentra una importante comunidad de origen trentino

El Chaco, provincia del noreste argentino es una de las provincias más pobres del país sudamericano. Su economía se basa fundamentalmente en la explotación de los recursos forestales, la ganadería y la agricultura, con una amplia difusión del monocultivo del algodón, cuya caída del precio internacional ha gravemente afectado a la población chaqueña.

La acción de la Provincia Autónoma de Trento en la Provincia de Chaco se basa en un acuerdo con la Provincia del

Chaco y prevé la realización de algunos proyectos. El empeño de la Provincia Autónoma de Trento en el Chaco tiene su origen en el Congreso de Jóvenes Trentinos en Sudamérica que tuvo lugar en Huerta Grande, cerca de Córdoba, en 1990. En esa época la República Argentina estaba sumergida en una gravísima crisis social y económica y los jóvenes solicitaban iniciativas que les dieran oportunidades de trabajo. La Provincia Autónoma de Trento recogió la solicitud y entre 1991 y 1993 se implementaron en el Chaco los primeros proyectos. El primer proyecto consistió en la refacción y saneamiento de habitaciones en malas condiciones y construcción de nuevas casas para ancianos de escasos recursos. Para realizar las obras (1991-1996) se conformó –gracias a la colaboración del círculo trentino– la Cooperativa Trento Chaqueña. A partir del año 2000 la Provincia Autónoma de Trento financia tanto actividades de asistencia domiciliaria a ancianos a través de la Cooperativa Soltreacha, como el saneamiento y construcción de casas con el Proyecto Viviendas.

La segunda iniciativa tenía dos objetivos: racionalizar las técnicas de cultivo e introducir la cultura del asociacionismo para conseguir una fuerza mayor en el mercado.

A partir de estas dos primeras experiencias, gracias a las cuales la Provincia Autónoma de Trento ha adquirido un mayor conocimiento del tejido local en el que están inscritos los migrantes trentinos, se ha impulsado la realización de nuevos proyectos de cooperación descentralizada. Los campos de acción son la asistencia a ancianos, la educación, la agricultura, el apoyo a pequeñas cooperativas de trabajo y producción. Vamos a analizar en este capítulo dos acciones en particular, que nos parecen particularmente interesantes para definir el impacto de la cooperación descentralizada sobre el desarrollo económico local. Se trata de dos proyectos de apoyo al cooperativismo, que han llevado al surgimiento de dos cooperativas, la Valsugana Chaqueña y la Tirol Chaqueña.

La Cooperativa Valsugana Chaqueña se creó en 1995 por iniciativa de quince productores de origen trentino, que construyeron una finca-modelo con vocación caprina con fuertes componentes de modernización tecnológica en la elaboración industrial o semi-industrial de los productos (leche y carne). La idea era la de transferir sucesivamente las innovaciones a las fincas particulares de cada socio de la cooperativa.

La Cooperativa Tirol Chaqueña se conformó en 1991 con el objetivo de realizar el censo de la población de origen trentino en el Chaco y en las provincias vecinas. Sucesivamente la cooperativa ha venido concentrando sus actividades en el sector agrícola, con el propósito de mejorar la producción algodonera y, más en general, volver las tierras más productivas y fértiles. También se ha emprendido el cultivo de hortalizas y forraje alfalfa, con un importante sistema de riego. La cooperativa apunta a desarrollar también actividades productivas colaterales, que aprovechen las ventajas competitivas de la zona.

Resultados del estudio de caso

Es importante recordar que una de las finalidades de la Ley provincial que regula la cooperación descentralizada es precisamente “la valorización de competencias profesionales y empresariales de los trentinos en el exterior, también para favorecer relaciones económicas entre el Trentino y los países en los que se han consolidado comunidades de origen trentino”. Los proyectos que presentamos en este párrafo son ejemplos muy coherentes de este enfoque de desarrollo recíproco que inspira la cooperación descentralizada de la Provincia Autónoma de Trento, con una relación muy estrecha con la Provincia argentina del Chaco.

-Introducción de nuevas tecnologías y técnicas

La innovación tecnológica es un aspecto central en las actividades de la Cooperativa Valsugana Chaqueña: entre otras

actividades, se redactó un plan de mejoramiento genético de las razas caprinas criadas, al introducirse en el hato reproductores caprinos puros. El objetivo es el de convertir la Cooperativa Val-sugana Chaqueña en un polo de excelencia a nivel nacional para la producción tanto de leche como de carne. También se instaló una planta para la producción de alimentos para todas las clases de ganado caprino poseídas por los socios y otros productores locales.

Con respecto a la Cooperativa Tirol Chaqueña, hay que recordar que ésta desarrolla sus actividades en una de las zonas más secas de la provincia, condición agravada por las dificultades de conexión con el resto de la región. Gracias a la Cooperativa y con el apoyo de la Provincia Autónoma de Trento se ha podido realizar numerosas acciones –algunas de ellas co-financiadas por la Agencia Nacional de Tecnología– dirigidas a diversificar una producción agrícola local históricamente basada en el monocultivo del algodón.

A partir de un estudio sobre las potencialidades de la producción micológica para alimentos, se pudo identificar las especies más aptas para las condiciones físicas del área y los métodos productivos más adecuados, de tal manera que en 2004 la cooperativa se lanzó al mercado de hongos, contando también con el apoyo de la Región Trentino-Alto Ádige.³¹ En esta iniciativa donde están involucrados productores locales, se comercializan hongos tanto frescos como conservados. Se ha logrado distribuir la producción también a través de algunos grandes supermercados. El proyecto proporcionó a la cooperativa un terreno para el cultivo de hongos y una planta para el empaque, en la que se procesan alrededor de cinco quintales de hongos por mes. Recientemente, se terminó la construcción de una planta para la elaboración de subproductos con un potencial de cien kilos de hongos y otras hortalizas procesadas a diario.

Hay dos proyectos más de la Cooperativa Tirol Chaqueña. El primero de ellos consiste en la producción de alimentos para animales. Seis socios están involucrados en la acción compartiendo la superficie cultivada, las maquinarias y un tractor. El segundo proyecto es de producción y comercialización de hortalizas. Se apuntó a la recuperación de los cultivos tradicionales acompañada por un estudio de diferentes métodos de producción. Hoy en día se producen variedades locales de pimientas y legumbres, que se dan a empacar a otra cooperativa también apoyada por la Provincia Autónoma de Trento, la Trento Salto Grande, y se comercializan en el mercado local.

-Fortalecimiento del capital humano

La creación y el desarrollo inicial de las cooperativas estuvieron acompañados por una intensa actividad de formación por parte de la Provincia Autónoma de Trento a través de cursos dirigidos a los socios de las mismas, sobre temas relacionados con producción agrícola, ganadería, organización de empresas cooperativas, mercadeo.

Un factor importante en el fortalecimiento del capital humano, fue el de experimentar las técnicas de producción en plantas-piloto, antes de dedicarse de pleno a la producción. Este fue uno de los aspectos más eficaces de la metodología que se aplicó en el proceso. Esta fase de pre-producción permitió a los cooperativistas adquirir informaciones y capacidades indispensables para la actividad productiva, como son análisis de la calidad de la carne, leche y hortalizas, técnicas para optimizar los recursos, tecnologías adecuadas y sostenibles.

Otra experiencia interesante es la realizada en el marco del Proyecto Ganadero del Noroeste Chaqueño (PROGANO), que apunta a una formación permanente de los pequeños y medianos

ganaderos caprinos en lo que atañe a los aspectos sanitarios, de higiene, de nutrición, así como el uso de instrumentos artesanales.

-Nuevos mecanismos de gestión y participación

3 El objetivo fundamental de las innovaciones introducidas a través de los proyectos de cooperativas promovidos por la Provincia Autónoma de Trento es la creación de un encadenamiento productivo en el sector agrícola-ganadero. Las cooperativas no actúan de manera aislada, sino que mantienen relaciones económicas y comerciales con el fin de consolidar su posición en el mercado. Por ejemplo, la Cooperativa Valsugana Chaqueña utiliza principalmente el forraje producido por la Cooperativa Tirol Chaqueña.

La Cooperativa Valsugana Chaqueña participa en PRO-GANO, una iniciativa promovida de manera conjunta por el sector público y el sector privado. Se trata de un proyecto agro-industrial alimentario de integración vertical, que apunta a mejorar la situación social, económica y cultural de los productores pequeños y medianos en el sector de la cría y comercialización de ovinos y bovinos, apuntando en particular a incrementar la eficiencia de los sistemas productivos y la promoción de cooperativas y otras formas de asociación. PRO-GANO es el resultado de la integración de dos proyectos distintos, el primero del Gobierno de la Provincia del Chaco y el segundo de la Provincia Autónoma de Trento. En 1998 la institución italiana, a través de la Asociación Trentini nel Mondo apoyó la construcción de un frigorífico y curtiembre de ganado caprino para ayudar a los productores trentinos emigrados, los que a su vez crearon la Cooperativa Valsugana Chaqueña. Este proyecto se integró con una iniciativa de gran envergadura que el Gobierno provincial del Chaco estaba impulsando en la región, el PRO-GANO, con el objetivo de aumentar la eficiencia en la producción ganadera bovina y caprina y promover formas asociativas entre los productores y mejorar de esta forma la situación socio-económica de los pequeños y medianos productores ganaderos.

Los instrumentos operativos de PROGANO son los Centros de Desarrollo Productivo, asociaciones de productores rurales con enfoque territorial. Los Centros proporcionan asistencia a los pequeños y medianos productores caprinos realizando cursos de capacitación así como poniendo a disposición bodegas y espacios para venta de productos a nivel local. La Cooperativa Valsugana Chaqueña, junto con la Cooperativa Trento Chaqueña (que se ocupa principalmente del destace caprino), confluyó en uno de los Centros de Desarrollo Productivo y constituye hoy en día uno de los segmentos del encadenamiento de la producción caprina.

Lo anterior pone en evidencia una fuerte innovación en la concepción misma de la economía de la carne caprina, la que deja de ser una sumatoria de esfuerzos aislados, desorganizados y heterogéneos para articularse en una red productiva más amplia capaz de incentivar la calidad, darle valor al producto local y estimular metodologías organizativas innovadoras y que vuelvan más competitivo el sector.

-Desarrollo recíproco

La iniciativa de la Provincia Autónoma de Trento se enmarca en un concepto muy particular de “desarrollo recíproco”. En efecto, el principio en el que se basa la cooperación descentralizada de la Provincia Autónoma de Trento en América Latina es el de ofrecer una ayuda concreta a todos los que comparten un origen trentino que viven en condiciones de dificultad social y económica. En realidad se trata en su gran mayoría de ciudadanos latinoamericanos con relaciones débiles con la tierra de origen de sus familias: la acción de la Provincia Autónoma de Trento apunta precisamente a darle nueva vida a las raíces históricas y culturales de los descendientes de la diáspora trentina, convirtiendo al emigrado en un sujeto activo capaz estimular el intercambio cultural y económico entre el territorio trentino y los territorios latinoamericanos, en otra palabras un representante de la provincia trentina

en el exterior. Al respecto, cabe señalar que todos los productos de las cooperativas del Chaco exhiben en sus etiquetas una marca de hace referencia al Trentino como sinónimo de calidad. De esta manera se abre el camino a la difusión de los productos típicos del Trentino, se favorece la circulación del nombre y se pueden generar nuevas relaciones comerciales.

3.2.5. Programa Toscana para Nicaragua

Contexto y descripción del programa

La Región Toscana ha sido una de las administraciones italianas pioneras en la cooperación descentralizada, ámbito en el que la Región se fue activando ya en la segunda mitad de los años noventa. En esa misma época se estaba dando un proceso nacional a través del cual municipios, provincias y regiones adoptaron nuevos roles, asumiendo un papel protagónico en el desarrollo de sus propios territorios. La administración de Toscana comenzó a introducir mecanismos de articulación y coordinación que apuntaban a integrar las diferentes actividades de cooperación internacional desarrolladas por los actores del territorio regional. En 1996 las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) toscanas elaboraron una nueva estrategia de cooperación en Nicaragua, concentrando sus esfuerzos en el proceso que se estaba viviendo en el departamento de León y empezando a pensar bajo una lógica de cooperación descentralizada sobre una base territorial. A raíz del dramático impacto del Huracán Mitch en 1998, se constituyó un comité de emergencia en el que se activaron de forma coordinada varios actores de la región Toscana en favor del departamento de León, sentando las bases para un proceso de partenariado entre ambos territorios.

La experiencia de la Mesa toscana para Nicaragua es un buen ejemplo de cómo un partenariado territorial, modalidad específica de cooperación descentralizada Norte-Sur, puede con-

vertirse en un instrumento eficaz para el desarrollo local de ambos territorios, incluso en lo que concierne la esfera económica.

Vamos a presentar esta experiencia haciendo énfasis sobre todo en su capacidad de colaborar al fortalecimiento institucional como premisa y condición indispensable para el desarrollo económico territorial.

En el año 2000 se conformó el consorcio Toscana para León promovido por las ONGs toscanas Cospe, Medina y Ucodep, el que se convirtió en una base institucional para la acción coordinada de los actores toscanos. En septiembre de 2001 se conformó la Mesa de coordinación regional para Nicaragua, que se inscribía en el marco del sistema de concertación territorial establecido por la Región Toscana para las acciones de cooperación internacional descentralizada. A finales de 2001, en ocasión de la Conferencia Internacional de las ciudades hermanadas con ciudades del departamento de León, se firmó el acuerdo de colaboración entre la mesa regional toscana y los diez municipios del departamento de León, formalizándose así el partenariado entre ambos territorios. Se concertó una agenda común de trabajo con objetivos de medio plazo en torno a varias temáticas:

- mejoramiento de las capacidades de planificación estratégica de las instituciones locales con participación ciudadana;
- recualificación y planificación urbana;
- mejoramiento de los servicios municipales e inter-municipales;
- prevención y mitigación de desastres naturales;
- promoción del desarrollo económico local.

En el proceso participaron múltiples actores: algunos de forma temporal o específica, otros de forma más estable. En Toscana se activaron ONGs, provincias, municipios, asociaciones, universidades, agencias de protección del medio ambiente. En León participaron activamente los municipios del departamento y sus asociaciones, el consejo de desarrollo departamental, asociaciones para el desarrollo local y la Universidad de León.

El proceso de partenariado entre Toscana y León ha sido alimentado por más de diez años por una serie de iniciativas, propuestas y proyectos concretos que han venido conformando un proceso estable de relación. Vale la pena analizar algunas de las ideas más interesantes, aunque algunas de ellas no han pasado de ser propuestas sin ejecutar.

La primera idea de proyecto, León Ecópolis, identificó los posibles sectores de desarrollo del territorio partiendo del uso sostenible de los recursos locales y de la participación ciudadana, traducidos en el Plan Estratégico León para el Siglo XXI, un documento que se había convertido en una referencia fundamental para todos los agentes sociales y económicos del territorio de León,. El proyecto León Ecópolis, aprobado y co-financiado por la Región Toscana y el municipio toscano de Pontedera en 2002, significó el primer intento de elaboración de una estrategia de cooperación descentralizada de la Región Toscana para con León. El resultado principal de este proyecto fue la realización de un estudio de factibilidad para la creación de rellenos sanitarios en el departamento, que lamentablemente nunca pasó a la fase de realización. Gracias al trabajo realizado con el proyecto León Ecópolis, se pudo identificar una serie de necesidades específicas ligadas al tema ambiental, en las que las ONG del Consorcio realizaron diferentes proyectos concretos. Al respecto vale la pena relevar el papel jugado por las instituciones locales toscanas, quienes pusieron a disposición sus diferentes competencias y excelencias para la programación y gestión de servicios públicos en la higiene urbana y prevención

de desastres así como para la creación de una coordinación estable entre estos sectores y los municipios del departamento de León. Es un claro ejemplo de cómo las instituciones locales toscanas se vuelven protagonistas de la cooperación descentralizada, a través del intercambio de buenas prácticas, formación e información, transferencia de know how e instrumentos de trabajo.

Todas estas ideas de proyecto confluyeron en el programa SI-LEON: Desarrollo Integral del departamento de León, orientado a fortalecer las instituciones locales y apoyar el proceso de descentralización en los componentes de reconversión y diversificación productiva (desarrollo económico local), recolección diferenciada de basura (mejoramiento del ambiente urbano), planificación territorial participativa, gestión del territorio y prevención de las catástrofes naturales; así como la valorización de los recursos culturales locales. Las actividades de SI-LEON iniciaron en 2001.

La principal contribución de la cooperación descentralizada toscana al desarrollo del departamento de León se dio en la definición y puesta en marcha de una estrategia planificada para el desarrollo sostenible, en la que se han elaborado planes económicos, urbanístico-territoriales y productivos y se han formado recursos humanos y técnicos, proponiendo un modelo de gobernanza construido “desde abajo” y participativo que ha contribuido significativamente al proceso de descentralización.

A continuación, presentamos los principales resultados del proyecto SI-LEON, que de forma directa o indirecta, han ayudado a sentar las bases para el desarrollo económico local del departamento de León.

Resultados del estudio de caso

El partenariado entre Toscana y León tiene muchos aspectos positivos, que merecen ser mencionados. En primer lugar,

a lo largo de los años se ha venido fortaleciendo una tradición de ayuda post-emergencia y cooperación al desarrollo que ha creado una familiaridad entre los dos territorios. Las iniciativas de cooperación se realizan en un programa-marco en el que una relación efectiva entre territorios se ha institucionalizado en una serie de hermanamientos, protocolos y acuerdos de colaboración. De esta manera los actores homólogos que participan en el partenariado internacional se han enriquecido mutuamente: gobiernos locales, asociaciones, ONGs, universidades, mundo empresarial, asociaciones de profesionales. En el territorio nicaragüense, en particular, los recursos humanos locales han desarrollado una fuerte motivación para diseñar e implementar nuevas estrategias de desarrollo sostenible. La capacidad de coordinación entre los diferentes actores de la mesa ha permitido fortalecer la capacidad de atracción de recursos económicos externos a los actores de la misma. Además se ha garantizado una continuidad estratégica y de programación entre los diferentes proyectos, ya que líneas identificadas en el documento de estrategia de la mesa Nicaragua en 2001 han sido respetadas. El programa Toscana para León ha tenido un significativo efecto multiplicador”: se han creado varios proyectos paralelos, en los que se han involucrado nuevos actores y nuevas fuentes de financiamiento al margen de la Mesa.

Frente a los aspectos positivos que acabamos de mencionar, hay una serie de debilidades y riesgos que han frenado algunas de las potencialidades del programa, y que por su naturaleza pueden considerarse como típicas de la cooperación descentralizada para el desarrollo económico territorial. En primer lugar, la ausencia en muchos países latinoamericanos de una carrera administrativa a nivel intermedio y local, determina una elevada rotación en los interlocutores públicos tanto a nivel directivo como técnico, lo cual como es de esperar incide negativamente en la continuidad de los procesos y a la vez hace que el involucramiento estable de actores de la sociedad civil se vuelva estratégico para la sostenibilidad en el tiempo. Por otra parte, la lógica de la concertación a través

de una mesa permanente tiene que ser alimentada y reactivada por las instituciones del territorio, porque siempre queda latente la tendencia a desarrollar iniciativas de carácter individual sobre todo en actores que, como las ONGs, tienen una presencia propia en el país. Todo lo anterior puede representar un riesgo grave para esta experiencia: la regresión de un enfoque estratégico como el del sistema toscano de cooperación internacional, que incluye un programa de acciones coordinadas de mediano plazo, hacia una nueva fragmentación de las distintas acciones de los sujetos que, incluso actuando en continuidad con una experiencia planificada, terminan gestionando sus propios recursos y las propias actividades sin coordinación: en una palabra, el riesgo de una regresión hacia una lluvia de micro proyectos incoherentes entre sí.

-Crecimiento y competitividad económica

Uno de los ejes de desarrollo del SI-LEON era el la reconversión productiva. En el departamento de León, como en muchas otras partes de Nicaragua, la economía local ha estado muy vinculada a la producción del algodón. Con la caída mundial del precio del algodón en los últimos años, la economía local se ha resentido fuertemente, perdiendo capacidad agrícola, empobrecimiento de los terrenos y otros problemas ambientales ligados al monocultivo. La cooperación descentralizada italiana apoyó en la construcción de Granjas Modelo para la diversificación productiva. En el corto plazo los efectos fueron positivos pero no tuvieron un impacto significativo y no fueron sostenibles en el tiempo, puesto que una serie de dinámicas de carácter macro, volvieron rápidamente a empujar al monocultivo de caña de azúcar o bananos.

-Fortalecimiento del capital humano

El programa SI-LEON tuvo un fuerte impacto en el fortalecimiento del capital humano e institucional en el departamento de León. En particular el equipo técnico local se ha fortalecido con

el intercambio de experiencias ligadas al uso de instrumentos de planificación territorial, incluyendo el apoyo a sectores productivos. Este proceso ha contribuido al desarrollo de la sociedad civil y sus formas organizadas respecto a la promoción de los derechos de los pequeños agricultores frente a la presión del latifundio, además del sostén a las políticas de género y atención a la mujer así como la recuperación de tradiciones culturales locales.

La presentación de los resultados del proyecto piloto a nivel nacional en diferentes espacios y foros de participación, ha facilitado su difusión y ha permitido promover la transferencia de esta experiencia hacia entidades del sector público y privado a través de Convenios de Colaboración. Se espera que en el futuro, esta experiencia sea replicada en otras áreas a nivel local y/o nacional, estableciendo una red que contribuya al mejoramiento y establecimiento de instrumentos y mecanismos de planificación urbana.

A nivel internacional, la red de socios del proyecto ha sido fortalecida con el intercambio de experiencias en el ámbito de la planificación y gobernanza del territorio. Se han desarrollado nuevas redes norte-sur y sur-sur donde el Departamento de León está activo (URB-ALURB-AL A y B).

-Nuevos mecanismos de gestión y participación

La gestión del proyecto piloto en León se realizó en base a mecanismos y espacios de concertación y participación ciudadana ya existentes: se desarrollaron varios talleres de consulta urbana con la sociedad civil con una participación total de cincuenta participantes, la activación de cuatro instituciones de gobierno como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Recursos Naturales y la Policía Nacional de León, técnicos de diferentes dependencias de la municipalidad. También se realizó una encuesta que permitió contactar a miles de ciudadanos para

conocer su percepción de los problemas más urgentes, así como posibles propuestas.

Todavía es demasiado pronto para ver el impacto en términos de capital social, ya que hasta la fecha se ha tratado fundamentalmente de una fase de planificación y no de intervención. De todas formas, la introducción de nuevos mecanismos de gestión y coordinación ha mejorado la comunicación entre los actores de los distintos niveles clave para la generación de confianza entre actores.

-Contribución al proceso de descentralización

Gracias a la línea de fortalecimiento institucional de SI-LEON y a la coyuntura política del departamento en ese período, en 2001 se constituyó la primera red de municipios de Nicaragua ADMUL, como nivel institucional intermedio.³² En los primeros años ADMUL no tenía una base legal pero su efectividad operativa contribuyó a que en 2005 se ratificara la ley 40, la que prevé la creación obligatoria de los Consejos Departamentales de Desarrollo en todos los departamentos del país como instancia en la que confluyen actores del sector público y privado (sociedad civil, universidades). Objetivo de los Consejos es la definición de planes concertados de desarrollo departamental.

La creación del Consejo Departamental de Desarrollo de León (CONDELEON) determinó en un primer momento una crisis de ADMUL. Pero CONDELEON mostró pronto dificultades de gestión y se mantuvo como un órgano de participación y debate sin tener capacidad más que de decisión, de tal manera que ADMUL fue recobrando fuerza y hoy se ha consolidado como institución intermedia territorial con interlocutores nacionales e internacionales. Se trata de un impacto modesto pero significativo, teniendo en cuenta que en los últimos años se está viviendo en Nicaragua un proceso regresivo en términos de descentralización.

Notas

28 Ley 5 de junio 2003, N° 131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, N° 3”, art. 6.

29 El proyecto surgió autónomamente por iniciativa de la Región de Las Marcas y confluyó sucesivamente en paquete de propuestas del programa Cuatro Regiones para Brasil.

30 Aghón G. et al., Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo, CEPAL/GTZ, Santiago del Chile, 2001 (traducción de los autores).

31 La Región Autónoma del Trentino-Alto Adige está conformada por la Provincia Autónoma de Trento y la Provincia Autónoma de Bolzano/Bozen.

32 Recordamos que en Nicaragua el único nivel administrativo sub-nacional electivo es el Municipio. Las asociaciones de municipios y mancomunidades intentan suplir en muchos casos a la ausencia de un nivel intermedio.

4. Conclusiones y recomendaciones a partir de los casos analizados

4.1. Enseñanzas de las experiencias de cooperación descentralizada para el desarrollo económico local

Los casos presentados constituyen tipologías bastante representativas de los proyectos de cooperación descentralizada en el tema del desarrollo económico local, ya sea por sus aspectos exitosos como en los problemas que se han puesto en relieve. En este párrafo vamos a presentar una serie de recomendaciones que a nuestra manera de ver podrían ayudar a volver más eficaz el esfuerzo de las administraciones locales europeas y latinoamericanas, recordando que –como nos indican los casos de desarrollo económico local de Guanajuato, Cuenca y Alagoas ilustradas en el capítulo 1– la innovación es una variable fundamental en las políticas públicas para los decisores políticos territoriales dinámicos en América Latina.

El primer punto que se pretendía analizar era el efecto de los proyectos en la evolución de la gobernanza multinivel (gobierno nacional, regional o provincial, y municipal) y por ende en el apoyo a los procesos de descentralización, con el objetivo de observar la coherencia y coordinación de las múltiples instituciones que promueven el desarrollo económico local así como la participación de la cooperación descentralizada europea en este proceso. En realidad, analizando proyectos realizados en América Latina es muy difícil medir el efecto en las relaciones verticales, puesto que las evidencias al respecto son muy escasas. Hemos podido comprobar un fuerte interés por el modelo de las agencias locales de desarrollo, pues se trata del mecanismo innovador en gestión que con más facilidad se aplica en América Latina. Más

en general, se puede afirmar que la cooperación descentralizada **logra a menudo fortalecer la gobernanza horizontal**, es decir la coordinación con instituciones públicas y privadas del territorio, mientras que parece tener efectos intrascendentes en la gobernanza vertical, tema estrictamente vinculado al proceso descentralización, el cual a su vez depende de las políticas de los gobiernos nacionales. (La dificultad de la cooperación descentralizada de incidir en este ámbito no quita la relevancia estratégica del tema de la subsidiariedad vertical en el desarrollo territorial, como demuestran las políticas de las administraciones intermedias y locales ilustradas en el capítulo 1).

A la hora de crear estructuras de coordinación horizontal entre instituciones, centros académicos y científicos y sector privado (como pueden ser las Agencias de desarrollo económico local u otros mecanismos), hay que considerar que éstas pueden ser un instrumento útil para introducir nuevas formas de programación estratégica a nivel territorial. Sin embargo, es necesario prestar atención a que sean involucrados todos los actores económicos del territorio, y no solamente aquellos que ya tienen relaciones estables con las instituciones públicas: la cooperación descentralizada para el desarrollo económico local tiene el potencial de ampliar el proceso de desarrollo hacia grupos sociales que se han quedado al margen de las instituciones, pero no siempre este potencial es aprovechado. Por lo que se refiere más en particular al mundo empresarial, es importante abrir los procesos de diseño de políticas territoriales de desarrollo a las empresas innovadoras así como a las instituciones universitarias y los centros que elaboran innovaciones tecnológicas y de gestión. Se trata, en otros términos, de privilegiar la concepción de la gobernanza territorial de parte de las instituciones locales respecto a la mera administración.

Uno de los aspectos clave de los proyectos URB-AL es la **construcción de redes de gobiernos locales** dirigidas al fortalecimiento de algunas competencias de los municipios participantes,

incluso en relación con sus respectivas autoridades centrales y en una perspectiva de apoyo a los procesos de descentralización. Ahora bien, en casi todos los casos estudiados el tema de la descentralización y de la autonomía de los gobiernos locales no entró directamente, con la parcial excepción de Toscana para Nicaragua (el que no es un proyecto URB-ALURB-AL). Sin embargo, parece haber funcionado una especie de efecto de transferencia: a través del intercambio entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos, los gobiernos locales que cuentan con un grado menor de autonomía aprovechan las experiencias de desarrollo económico puestas a disposición por entidades más dinámicas, elaborando ideas sobre cómo activar procesos similares en su propio contexto. Por sus mismas características, el grado de descentralización administrativa (y la posibilidad misma de que realice un proceso de descentralización) depende de las instituciones nacionales, de leyes y reglamentos, de la voluntad política de los gobiernos, por lo cual es muy difícil que la cooperación internacional descentralizada pueda tener influencia directa a este nivel.³³ Lo que la cooperación internacional sí puede hacer es incidir en tres aspectos: 1) ayudar a los gobiernos locales para que tomen conciencia de las oportunidades ofrecidas por la descentralización y su importancia para el bienestar de los ciudadanos y, a partir de una fuerte motivación, reivindiquen del Estado central todas las atribuciones que les corresponden; 2) equipar a los gobiernos locales del punto metodológico, organizativo y técnico; 3) apoyar en la formación de los recursos humanos para que puedan desempeñar satisfactoriamente los nuevos roles determinados por el proceso de descentralización.

La red entre gobiernos locales se propone como un instrumento fundamental para la circulación horizontal de enfoques y prácticas basadas en una idea de desarrollo recíproco que va más allá del tradicional concepto de cooperación uni-direccional desde el Norte industrializado hacia un Sur pobre. Sin embargo, muchos proyectos ponen en evidencia una brecha entre socios latinoamericanos y europeos. En efecto, para los latinoamericanos

la red es sobre todo una oportunidad para vincularse con socios internacionales de los que se pueden recibir beneficios en términos de transferencia de conocimientos, mientras que para los socios europeos la idea de recibir beneficios directos de la relación con los socios latinoamericanos es muy secundaria o más bien ausente. En muchos casos los mecanismos de coordinación inter-municipal que se crearon con el proyecto no sobreviven, pero a veces se fortalecen vínculos entre algunos participantes, que siguen manteniéndose una vez que el proyecto inicial haya terminado, como en el caso del proyecto “Energías Renovables y Redes de Desarrollo Local” o de la iniciativa Toscana para Nicaragua: este último programa permitió fortalecer la Asociación de Municipios del Departamento de León (ADMUL), contribuyendo a través de ésta a la ley nacional que en 2005 estableció la creación de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Se trata de aportes muy significativos en el que se muestra cómo la vocación “descentralizadora” de muchas experiencias europeas –y en particular italianas– puede ayudar a institucionalizar formas de coordinación territorial intermedias incluso en países como los centroamericanos, donde este nivel administrativo es totalmente ausente.

Veamos ahora algunas recomendaciones con respecto a las redes locales, partiendo del importante rol de la cooperación descentralizada en la construcción de relaciones horizontales entre administraciones públicas homologas (entre municipios, entre distritos, etcétera), sobre todo allá donde los gobiernos intermedios son débiles o inexistentes. En este contexto, la red inter-municipal puede funcionar como un espacio de coordinación de políticas públicas que no sustituye los órganos institucionales (aclaración obvia en la mayoría de los casos, pero necesaria allá donde el apoyo a la creación de asociaciones o redes despierta preocupaciones en los demás niveles institucionales), pero sí eleva la capacidad de planificación territorial por encima de espacios geográficos demasiado angostos para poder resolver problemas que necesitan una escala mayor, como pueden ser las infraestructuras productivas y

comerciales, la integración de cadenas de valor, las políticas locales para el empleo.

Un tercer punto a analizar es la evolución del capital social y capital humano del territorio así como la innovación institucional, verificando el papel de la cooperación descentralizada europea. El intercambio de buenas prácticas y la transferencia de know-how constituyen ejes centrales de muchos proyectos de cooperación descentralizada. Los resultados por lo general son positivos, siendo éste un tema en el que la cooperación descentralizada logra un crecimiento real, sobre todo en lo que atañe a la formulación y el diseño de proyectos, la organización institucional y la planificación territorial. Existen sin embargo algunos problemas que parecen repetirse en varios proyectos. El primero tiene que ver con la preponderancia de personal político latinoamericano comparado con el personal técnico en las actividades de formación y capacitación, lo cual debilita la sostenibilidad en el tiempo de la innovación inducida reduciendo el impacto del proyecto, porque el político a menudo carece de la especialización necesaria para poder “gobernar” la innovación y el cambio y traducirlos en términos de una mutación real en la eficiencia del sistema. En segundo lugar, muchos países latinoamericanos todavía están lejos de conseguir una real autonomía de la carrera administrativa, por lo cual gran parte de funcionarios y técnicos siguen dependiendo de los políticos de turno. Finalmente, en algunos casos los proyectos corren el riesgo de ser vistos como “vitriñas” en las que un municipio presenta sus logros y éxitos sin prestar atención a la posibilidad de replicar la experiencia en contextos locales diferentes, perdiéndose la oportunidad para un intercambio crítico de prácticas.

La presencia en algunas experiencias de los defectos que acabamos de describir, no quita que la gran mayoría de las actividades de formación tenga un reconocido efecto positivo, por lo cual a menudo éstas se mantienen aún cuando el proyecto haya terminado, convirtiéndose en una de las modalidades más frecuentes

de partenariado sostenible en el tiempo. El caso del proyecto sobre energías renovables muestra una experiencia muy interesante en la que la formación se extiende más allá de las instituciones locales, para ampliarse a otros sujetos no institucionales del territorio según una lógica horizontal que involucra también a actores de la sociedad civil con campañas de información, seminarios y eventos. En el proyecto del Chaco argentino, la formación en pre-producción constituyó un paso de importancia estratégica para la sucesiva sostenibilidad de las iniciativas económicas locales, y precisamente la formación y capacitación permanente de los productores fueron el terreno en el que se realizó la modalidad más institucionalizada de partenariado entre la administración local italiana y el gobierno local chaqueño.

En la construcción de iniciativas de cooperación descentralizada para el desarrollo económico local, es importante recordar que el de la formación del capital humano y social es uno de los ámbitos de mayor impacto. Las actividades de formación y capacitación deberían diseñarse pensando en la pluralidad de actores del territorio, y por lo tanto habría que pensar en iniciativas de distinto nivel, que permitan mejorar los niveles técnicos de funcionarios y operadores de las diferentes instituciones públicas y privadas (capital humano) y sucesivamente fortalezcan la capacidad de cada sector de colaborar con los demás (capital social). En otros términos, las actividades de desarrollo del capital humano y social se presentan como una ocasión para extender las relaciones territoriales de tipo horizontal.

Un problema que a menudo se presenta en América Latina en las administraciones intermedias y locales, es el cambio del personal directivo y ejecutivo que muy a menudo acontece en la ocasión de cambios políticos a raíz de los procesos electorales. La inestabilidad del personal técnico y de dirección quita eficacia y valor a los esfuerzos de formación y capacitación realizados en el marco de proyectos de cooperación internacional descentralizada.

Este peligro hay que tomarlo en cuenta a la hora de diseñar los componentes de formación en los proyectos de cooperación para el desarrollo local. En primer lugar habría que priorizar aquellos funcionarios y técnicos cuyo contrato sea el de carrera administrativa o tenga características de continuidad temporal (en algunos países latinoamericanos se está introduciendo la carrera administrativa también para los gobiernos intermedios y locales, lo que determina una momentánea coexistencia entre contratos de tiempo indeterminado y cargos de confianza asignados por los dirigentes políticos). Otra solución posible es la de dirigir las actividades de formación técnica en favor de operadores de las redes de gobiernos locales de un territorio (como pueden ser Asociaciones de municipios), cuyo cargo es definido a partir de un consenso entre varios dirigentes políticos (alcaldes, intendentes, prefectos) y cuya permanencia en el puesto es menos dependientes de los vaivenes electorales. Sea la modalidad que fuere de elección del personal a formar, es importante que se mantenga una distinción fundamental entre el nivel político-administrativo y el nivel técnico-ejecutivo y el tipo de formación/capacitación que se dirige a cada nivel.

La introducción de nuevas políticas, instrumentos e incentivos para mejorar la competitividad económica territorial no se puede implementar sin considerar mecanismos para la participación de los actores económicos en la elección de los instrumentos y en su concreta aplicación. En el proyecto de la Escuela Transmunicipal se dio mucho espacio a la presentación de casos europeos que demuestran cómo una administración local puede dinamizar la competitividad económica. Esta modalidad resulta particularmente eficaz cuando se logra la participación de actores del tejido productivo local, por varias razones: en primer lugar, de esta manera se contribuye a crear un consenso entre la administración pública y el sector privado, que es una condición indispensable para que la innovación en las políticas públicas tengan impacto positivo en el mediano plazo; además la participación de empresarios y organizaciones sociales en la definición

de las políticas públicas puede ayudar en definir mecanismos e instrumentos adecuados para el territorio; finalmente, los actores económicos y sociales, así como las organizaciones de trabajadores, pueden velar por una continuidad en la aplicación de medidas en favor del desarrollo económico local aún en presencia de cambios –muy frecuentes en América latina– de toda la planta política y técnica de las instituciones locales a consecuencia de las elecciones administrativas. (Sin embargo no hay que olvidar que las instituciones electivas locales tienen por definición un consenso social derivado del proceso electoral, el que no tienen los actores económicos y la sociedad civil).

La experiencia demuestra que toda innovación territorial –en particular la adopción de políticas activas de fomento económico– necesita, para poder tener efectos positivos en el tiempo y una vitalidad/sostenibilidad que dure más allá del período de vida de un proyecto, de una participación constante y convencida de los actores económicos. En el capítulo 1 se mencionó el ejemplo del caso mexicano del municipio de León, capital del Estado de Guanajuato, en el que se adoptó un modelo de municipio-empresa con espacios institucionalizados de participación directa de los empresarios en la gestión del territorio. La introducción de nuevos mecanismos para la gestión institucional y para la participación de los actores económicos del territorio es también uno de los componentes con mayor presencia en los proyectos de la cooperación descentralizada europea, como testifican también los casos analizados en este estudio. Uno de los instrumentos más utilizados es la creación de agencias de desarrollo local –modelo presente en el proyecto Escuela Transmunicipal– que se convierten en espacios de concertación entre sujetos institucionales y actores de la sociedad civil y del mundo económico. Muchas experiencias –la iniciativa de Las Marcas en Brasil es una de ellas– indican cómo la participación de los operadores económicos en el diseño de las estrategias de desarrollo local, puede facilitar los procesos de innovación tecnológica y productiva, en la medida en que se crea

un ambiente de confianza y aceptación de los nuevos instrumentos de política del territorio.

El impacto de modelos innovadores en el desarrollo económico local puede incluso ser mayor en los municipios latinoamericanos que en los europeos, por dos razones fundamentales: el relativo atraso de los contextos latinoamericanos y las dimensiones reducidas de las economías locales. En el caso del proyecto sobre energías renovables, la naturaleza misma del proyecto permitió involucrar en las actividades al sector privado. Dicho proyecto dio a muchas pequeñas y microempresas la oportunidad de acceder a infraestructuras que mejoraron su competitividad abaratando los costos. Algunas acciones se diseñaron precisamente con el fin de atraer a pequeñas empresas presentes en el territorio para que aprovecharan las oportunidades productivas y comerciales que podrían derivar de las energías renovables, sobre todo en el campo de la producción y mantenimiento de los equipos que funcionan con energía solar, siendo posible que a mediano plazo las energías renovables se conviertan en un sector de especialización de las empresas locales. El mismo hecho de que los municipios participantes hayan adoptado un Código de conducta energética podrá determinar un aumento de la demanda por el uso de energía solar, favoreciendo a las empresas locales que hayan ingresado al sector. Hay que señalar, además, que muchos proyectos de cooperación descentralizada utilizan enfoques y metodologías participativas a través de los cuales se activan mecanismos de participación ciudadana y concertación entre los diferentes actores del territorio, como en el caso de Toscana para León. Se trata de procesos innovadores que tienden a mantenerse e incluso extenderse en su uso por parte de las instituciones locales y los organismos de la sociedad civil, más allá de la duración de la iniciativa que los introdujo. Una experiencia particularmente exitosa nos parece ser la de la iniciativa de Trento para el Chaco, la cual muestra cómo la promoción de la participación del sector privado pueda incluso fortalecer las cadenas productivas y la integración de los diferentes

actores económicos del territorio. En este caso, la acción conjunta de la Provincia Autónoma de Trento y de la Provincia del Chaco permitió la creación de un verdadero “distrito caprino”, ayudando a los productores locales a que se organizaran en forma de encañamiento productivo y comercial.

Finalmente, la principal recomendación con respecto al fortalecimiento de la competitividad del territorio es una vez más la participación de los actores económicos en la definición de las políticas públicas, como también se argumentó en otros apartados de este documento. Un elemento imprescindible es por supuesto la capacidad de identificar todos los eslabones del proceso productivo y comercial, así como los sujetos que pueden colaborar –a través de la innovación de producto y de proceso– al despegue competitivo del territorio. Puede ser útil también construir sistemas de indicadores que ayuden a detectar los modelos más eficaces, apuntando a su reproducción en contextos similares.

El rol de los gobiernos locales para impulsar la innovación tecnológica –componente imprescindible de los procesos de desarrollo económico local– es uno de los temas en el que casi todos los proyectos analizados han dedicado tiempo y energías.

Un aporte importante de la cooperación descentralizada en este ámbito puede consistir en dar a conocer prácticas de transferencia de innovación tecnológica para la promoción de las pequeñas y medianas empresas de un territorio. Estas prácticas se visualizan a través de la colaboración entre administraciones locales, gremios y universidades, en particular haciendo hincapié en las sinergias entre administraciones públicas y el mundo de la investigación, para transformar las ideas innovadoras en realidad y consolidar el crecimiento económico del territorio.

En Europa hay gobiernos intermedios y locales que, como la Región de Las Marcas, impulsan políticas activas para el desa-

rollo de su sistema industrial. En Las Marcas los primeros centros tecnológicos surgieron como instrumento de política industrial a partir de una voluntad política explícita, sin esperar que surgiera una demanda del sistema empresarial. Hoy en día los centros tecnológicos marquesanos son entidades mixtas, en la que participa tanto el sector público (región, administraciones provinciales y municipales, Cámaras de Comercio, empresas de servicios públicos) como el sector privado (bancos y fundaciones bancarias, gremios, empresas) y las Universidades. Este enfoque puede ser de gran interés para territorios latinoamericanos cuyos sistemas productivos locales tienen que enfrentarse permanentemente con las transformaciones producidas por la globalización. Un factor fundamental en el éxito de los centros de servicios tecnológicos es su especialización: cada uno se dirige exclusivamente a un sólo encadenamiento productivo. En otros términos, se trata de centros que se concentran en el tema de la asistencia técnica por sector –con una actualización permanente–, sin extenderse hacia actividades de otro tipo (comercial, administrativa, etc.): incluso, las actividades de formación y capacitación que los centros realizan tienen que concentrarse únicamente en la calidad y la innovación tecnológica. El modelo de los centros tecnológicos territoriales supone la existencia de sistemas productivos locales integrados, articulados a lo largo de un encadenamiento productivo, vinculados –o que se quieren vincular– con circuitos competitivos, con propensión hacia la innovación.

El tema de la innovación tecnológica del contexto productivo local –y en particular el de las empresas más pequeñas– constituye el eje central del proyecto desarrollado por la Región de Las Marcas en el ámbito de las iniciativas de Cuatro Regiones para Brasil. Se trata de un proyecto muy innovador, donde el contexto económico de una región italiana intenta construir relaciones de reciprocidad con el sistema empresarial de la Amazonia brasileña, a partir de la innovación de proceso y de producto. De esta manera, se establecen vínculos de reciprocidad e interés mutuo muy

concreto entre los actores económicos privados a través de dos procesos. En primer lugar se apunta a una colaboración entre los centros de servicios tecnológicos marquesanos y actores brasileños empeñados en los procesos de innovación (universidades, instituciones, asociaciones empresariales) con el fin de mejorar la oferta de innovación tecnológica para productos y procesos de pequeñas y medianas empresas brasileñas y volverlas más competitivas. A su vez, el mejoramiento de la industria local puede determinar el segundo proceso, es decir la creación de condiciones para la colaboración entre empresas brasileñas y empresas italianas de cara al mercado internacional. El proyecto muestra que la colaboración entre sistemas productivos locales de diferente nivel competitivo puede ser eficaz siempre y cuando ambos sistemas se enfrenten al mercado a través de redes de reciprocidad que atraviesan un mismo encadenamiento productivo: en este caso, las diferencias no constituyen un límite, como en los casos indicados anteriormente, sino que permiten enfatizar los elementos de especialización y los factores de complementariedad. En esta visión, el aumento de la competitividad de la economía local se plantea como efecto de la vinculación entre los territorios de los dos países, con una fuerte capacidad de gobernanza de parte de las instituciones públicas intermedias y a la vez con el protagonismo de los centros de investigación e innovación y del sector privado. Se trata de un enfoque que asume como estratégica la construcción de redes largas que modifican la tradicional estructura territorialmente definida de los distritos industriales aumentando la competitividad de los distintos sistemas productivos que interactúan.

De las experiencias aquí presentadas, se derivan algunas recomendaciones que presentamos a continuación. En primer lugar, es necesario identificar a todos los actores públicos y privados que puedan aportar para la innovación de producto y de proceso así como en el análisis de los mercados de destino, que sean incluidos como sujetos activos en políticas públicas que trabajen en la innovación tecnológica a partir de la demanda local e internacional y no

de una oferta estática. De esta manera, la innovación tecnológica se convierte en un espacio más para la colaboración entre los actores del territorio. El caso de Las Marcas, indica las ventajas que derivan de la capacidad de construir redes de reciprocidad entre sistemas económicos de un mismo encadenamiento productivo. Finalmente, la innovación tecnológica es una oportunidad y ocasión para inducir formas de colaboración y sucesivamente de integración entre pequeñas y medianas empresas, inicialmente según una lógica territorial (conforme el esquema de los tradicionales distritos industriales), y sucesivamente –al abrirse a relaciones con sistemas productivos europeos– adquiriendo la modalidad de las redes largas del distrito des-territorializado.

La capacidad de la cooperación descentralizada de promover el desarrollo recíproco, esto es incidir positivamente en los procesos de desarrollo en cada uno de los países que participan en las relaciones de intercambio, no ha asumido todavía un carácter general y permanente. Los casos analizados lo evidencian con gran claridad. En la mencionada experiencia de internacionalización de los Centros de servicios tecnológicos de la Región de Las Marcas, las transformaciones producidas por la globalización estimulan la evolución desde un desarrollo limitado en un área territorial definida, hacia un desarrollo “translocal”, en el cual el sistema de conexiones materiales e inmateriales entre las empresas del encadenamiento se des-territorializa parcialmente, para consolidar o crear nuevas condiciones de competitividad.

Como se dijo, la red corta del encadenamiento productivo y de valor, característica tradicional de los procesos maduros de desarrollo local, aún manteniendo su importancia, ya no es suficiente para defender la competitividad. Esto implica la necesidad de insertarse en redes largas que, a través de las múltiples dimensiones de la cooperación translocal (producción, tecnología, instituciones) extiendan la cadena de valor y se concreten en la colaboración con

otros territorios, para hacerles frente a las nuevas condiciones del mercado internacional. La internacionalización de los Centros de servicios tecnológicos se presenta, por lo tanto, como modalidad posible para construir partenariados sólidos, y por ende, formas sostenibles y provechosas de proyección internacional. Es interesante subrayar que en esta experiencia el principio del desarrollo recíproco toma la forma de una convergencia real de intereses: el enfoque tradicional del desarrollo local como algo circunscrito a un territorio definido, en el cual los sujetos económicos mantienen vínculos y relaciones, está siendo superado por el surgimiento de conexiones materiales e inmateriales que, a través de las múltiples dimensiones de la cooperación translocal (producción, tecnología, instituciones), con la colaboración entre diversos espacios territoriales. Hay un interés europeo en colaborar con los sistemas científico-tecnológicos latinoamericanos para proponer una oferta de innovación de producto y de proceso, sobre todo la dirigida a las pequeñas y medianas empresas.

Existe también un interés específico de los territorios de América Latina, que consiste en fortalecer las políticas de promoción de las pequeñas y medianas empresas, en particular en lo que concierne al crecimiento de clusters productivos a través de una colaboración estratégica con centros tecnológicos consolidados y basados precisamente en un enfoque de sistema productivo local, como son los de la Región Las Marcas. Finalmente existe un interés de ambos, en crear las condiciones tecnológicas y organizativas así como contactos directos para la colaboración entre pequeñas y medianas empresas latinoamericanas, mediante la participación de los centros tecnológicos como facilitadores del intercambio. Una oferta de asistencia tecnológica que permita elevar los estándares de calidad de la producción aumentaría las posibilidades de inserción de pequeñas y medianas empresas latinoamericanas en la misma.

En segundo lugar, hay que considerar que las relaciones establecidas de esta manera –a través de los centros tecnológicos

entre pequeñas y medianas empresas extranjeras y locales–, podrían permitir a ambas asociarse para dirigirse al resto del mercado latinoamericano y mundial optimizando las competencias y excelencias respectivas. La colaboración entre sistemas productivos locales de distinto nivel competitivo es estratégica si los dos sistemas logran trabajar en el mercado a través de una red de relaciones mutuas en el marco de una misma cadena productiva; de esta forma pueden tratar de fortalecer sus respectivas especializaciones conforme a una lógica de complementariedad. Además, dentro de cada encadenamiento las distintas fases están vinculadas las unas con las otras, por medio de relaciones de demanda/oferta (cada segmento expresa una demanda que es satisfecha por el segmento anterior, y a su vez constituye la oferta para el segmento sucesivo). La cooperación internacional de los centros tecnológicos de Las Marcas apunta a favorecer la creación de mejores condiciones para el desarrollo económico territorial y por ende, un ambiente tecnológico-productivo en el que se puedan establecer relaciones de colaboración entre empresas italianas y locales con beneficios mutuos. Para este fin, es fundamental que las empresas europeas y las latinoamericanas hablen un mismo lenguaje tecnológico, presenten niveles similares de organización de proceso y calidad de producto, compartan el mismo deseo de actuar de manera exitosa en los mercados internacionales con formas de alianzas que exalten las capacidades y especificidades de todas.

Es muy difícil indicar recomendaciones para que dentro de los proyectos de cooperación descentralizada esté vigente una perspectiva real de reciprocidad en lo que al desarrollo económico local se refiere, ya que esto depende de los ejes temáticos al que se refiere la colaboración, del grado de desarrollo de los territorios involucrados, del tipo de innovación que se pretende introducir y del nivel de aplicación de la misma en cada territorio. Un factor indispensable para valorizar los aspectos de desarrollo recíproco reside seguramente en la misma concepción de la iniciativa, que

tiene que ser diseñada como un conjunto de procesos paralelos en los territorios respectivos, aún en presencia de grados diferentes de desarrollo económico. Un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) inicial, permitiría evidenciar fortalezas y debilidades de un territorio, buscando formas de complementariedad que podrían aprovecharse en beneficio mutuo. De esta manera, sería posible también fijar desde un inicio “indicadores de reciprocidad” que constituirían la base para evaluaciones periódicas conjuntas, que podrían integrar la actividad de espacios permanentes de intercambio sobre avances y problemas e innovaciones en ambos procesos de desarrollo económico territorial.

Finalmente, consideramos que los proyectos analizados no evidencian diferencias estructurales en términos de eficacia entre los proyectos que se basan en la iniciativa de municipios y aquellos cuya dirección corresponde a gobiernos intermedios como son Provincias o Regiones. Las diferencias de atribuciones, alcance y modalidad de funcionamiento entre los diferentes países vuelve imposible toda comparación basada en categorías institucionales cuyo espesor varía mucho. Se confirma lo evidenciado en los casos tratados en el capítulo 1: tanto en el caso de gobiernos intermedios como en el caso de municipios o redes de municipios, los factores estratégicos para el éxito de las economías locales depende en gran medida de la posibilidad de estructurar políticas públicas innovadoras a nivel de territorio, de su visión internacional, de la capacidad de gobernanza de las administraciones intermedias y locales, de la existencia de fuentes de financiación que puedan dar continuidad y sostenibilidad a las iniciativas. Lo evidenciado con referencia a las políticas del Estado mexicano de Guanajuato, del Municipio de Cuenca en Ecuador y del Estado brasileño de Alagoas se refleja también en todos los casos analizados en este capítulo.

4.2. Evaluar la cooperación descentralizada para el desarrollo económico local: una propuesta de indicadores

Los aspectos clave de la cooperación descentralizada para el desarrollo económico local deberían ser tomados en cuenta desde el diseño inicial de los proyectos, para que se pueda construir un sistema de indicadores que midan el impacto de las iniciativas en estos ámbitos. Con la excepción de la introducción de nuevas tecnologías y del sostén al crecimiento y la competitividad económica –temas para los cuales habría que construir indicadores *ad hoc*–, adecuados a las características de cada proyecto, para los demás aspectos nos parece posible imaginar indicadores estándar, que puedan adaptarse fácilmente a los casos específicos.

Al definir un sistema de indicadores para la cooperación descentralizada en el campo del desarrollo económico local, proponemos centrar la atención en las relaciones de partenariatio y en las dinámicas que las mismas logran articular a lo largo del proyecto. Este enfoque permite tomar en cuenta, aún en la evaluación de un proyecto concreto, los aspectos más vinculados con una perspectiva *de proceso*, que como hemos explicado a lo largo del Estudio, es la más interesante y productiva en una lógica de desarrollo económico sostenible.

Los aspectos del partenariatio a evaluar son divididos en dos grandes bloques:

- el primer bloque se refiere a las relaciones entre los socios internacionales (desarrollo recíproco, desarrollo de redes, “partenariado fuerte”),
- el segundo al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales latinoamericanos (contribución al proceso de descentralización, nuevos mecanismos de gestión y participación).

Vamos a considerar ahora el bloque referido a las relaciones entre los socios internacionales, el cual incluye dos aspectos fundamentales:

- la inserción del partenariado dentro de un más amplio acuerdo-marco,
- y la presencia en el proyecto de una atención clara hacia el desarrollo recíproco a través de un carácter sistémico del partenariado.

4

La existencia de un acuerdo que constituya el **marco general de la relación de partenariado** se puede verificar a través de eventuales protocolos bilaterales respetados por ambos socios firmantes. La fuerza del acuerdo-marco se puede medir por la existencia de compromisos o formas de condicionalidad recíproca que le deriven del mismo acuerdo.

Como se ha señalado en el análisis de casos, no es fácil encontrar componentes significativas relacionadas con el **desarrollo recíproco**. La inclusión de este concepto en el diseño inicial del proyecto, incluso explicitando indicadores capaces de medirlo, puede incentivar la adopción de acciones en esta dirección. Un primer conjunto de indicadores podría tomar en consideración la existencia y la realización de un plan de misiones técnicas de intercambio en ambas direcciones, considerando también su impacto concreto (esto es, definiendo con claridad cuáles son los resultados esperados de dichas misiones técnicas). También el funcionamiento de una comisión binacional técnico-política puede contribuir al desarrollo de un enfoque centrado en el desarrollo recíproco, aún más cuando la comisión no solamente se ocupe de discutir temas de interés común, sino que llegue a manejar una cartera de proyectos innovadores, y a su vez coherentes con las respectivas políticas de desarrollo económico local llevadas a cabo por cada socio en su respectivo territorio. Quizás uno de los indicadores más interesantes sea la fuerza y estabilidad en el tiempo de las redes

transnacionales, que involucren a todos los sujetos activos de los territorios asociados.

Pasando al segundo grupo de aspectos, el que tiene que ver con el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales latinoamericanos, se pueden evidenciar cinco grupos de aspectos estratégicos:

- el fortalecimiento institucional de los socios de la relación de partenariado,
- el fortalecimiento de la capacidad de gobernanza de los procesos,
- la subsidiaridad horizontal y la capacidad de movilizar el territorio,
- la contribución a la descentralización,
- la subsidiariedad vertical.

Desde el punto del vista del diseño del proyecto, la contribución del mismo al **fortalecimiento institucional** de los socios –en particular en lo que se refiere a su capacidad de promover el desarrollo económico local– puede medirse verificando que el fortalecimiento institucional esté efectivamente presente entre los resultados que el proyecto espera alcanzar. Otro indicador es la existencia, entre las actividades del proyecto, de acciones e instrumentos cuya finalidad específica sea el propio fortalecimiento de las instituciones locales: ambos indicadores proporcionarían una idea clara de la importancia que en el proyecto se le ha dado a este tema. En cambio, por lo que se refiere al impacto real del proyecto en términos de fortalecimiento institucional, habrá que construir indicadores adecuados a las características de cada proyecto.

Pasando al aspecto del fortalecimiento de la **capacidad de gobernanza horizontal**, dos indicadores pueden ayudar a medir

cuán importante sea este aspecto en el diseño de la iniciativa: la presencia entre los resultados esperados de un efectivo aumento de la capacidad de gobernanza, y la existencia en el diseño del proyecto de acciones que tengan el fin explícito de fortalecer dicha capacidad. Desde luego, es necesario también verificar en qué medida la realización del proyecto haya determinado un aumento real de la capacidad de gobernanza. En cambio, no parece posible definir *a priori* indicadores que ayuden a medir el mejoramiento de la capacidad de los gobiernos locales de promover y gestionar lo que el Diccionario de la Real Academia Española define como un “sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”: se trataría, para este aspecto, de identificar acciones concretas (como podrían ser mesas de concertación, diseño participativo de planes de desarrollo, etc.) cuyos efectos puedan controlarse en las fases de evaluación final y *ex post*.

La movilización del territorio y su participación en los procesos de desarrollo económico se sobrepone parcialmente al tema anterior, pero en este caso el énfasis es sobre todo en la capacidad de los actores locales no institucionales de protagonizar la innovación territorial. Examinando la cantidad y la calidad de la participación de cada sujeto en la gestión del territorio antes y después de realizar el proyecto, es posible verificar la importancia atribuida en la iniciativa, a la movilización de los diferentes actores del territorio.

La descentralización es un tema de gran importancia para el aumento de la capacidad de los gobiernos locales de incidir en el desarrollo económico de su territorio, pero al mismo tiempo es muy difícil que la cooperación descentralizada pueda incidir de manera consistente en la “cantidad” de la descentralización (competencias transferidas desde el gobierno central hacia los gobiernos intermedios y locales, recursos puestos a disposición). La cooperación descentralizada puede en cambio ayudar en lo que podríamos llamar *fortalecimiento cualitativo* de la descentralización:

por ejemplo a través de la capacitación, el apoyo en la creación de nuevas estructuras institucionales, diseño de organigramas. Para medir la importancia asignada en un proyecto a la descentralización, se pueden utilizar como indicadores la inclusión de la descentralización entre los resultados esperados así como la existencia de acciones dirigidas al fortalecimiento de la descentralización. En lo que atañe al impacto real del proyecto en el proceso de descentralización, habrá que hacer referencia a indicadores diseñados a la medida del proyecto mismo: retomando los ejemplos anteriores podría tratarse de indicadores que dejen apreciar los efectos en términos de mejoramiento del *know-how* de los administradores del territorio, el funcionamiento de nuevas instituciones locales, la introducción de innovaciones en los sistemas organizativos.

El último aspecto para el cual proponemos la adopción de indicadores es el de la **subsidiariedad vertical**. Aquí habrá que distinguir entre la adopción de un enfoque de subsidiariedad vertical dentro del proyecto (esto es, la participación en el mismo –además de la institución líder– también de niveles institucionales superiores e inferiores), y el aporte que el proyecto ofrece en términos de un mejoramiento constante y sostenible de las relaciones institucionales y funcionales hacia arriba y hacia abajo.

El siguiente cuadro presenta un resumen de los indicadores propuestos.

Aspecto del partenariado	Concepto a medir	Indicadores	Fuente de verificación
Desarrollo recíproco, desarrollo de redes y "partenariado fuerte"			
El partenariado se inserta en un acuerdo-marco	-Formalización de la relación bilateral	-Existencia de protocolos bilaterales -Respeto de los protocolos	-Texto de los protocolos -Entrevistas a los socios
	-Existencia de compromisos o condicionalidad mutua	-Respeto de compromisos y condicionalidad mutua	-Texto de los compromisos formalmente asumidos -Entrevistas a los socios
Desarrollo recíproco y carácter sistemático del partenariado	-Misiones técnicas de intercambio en las dos direcciones	-Existencia y realización del plan de misiones -Eficacia de las misiones (comparación entre los objetivos y lo conseguido) -Número de misiones técnicas hacia cada país (realizadas/previstas)	-Documentación de las misiones -Entrevistas a los socios
	-Comisión mixta bi-nacional técnico/política	-Existencia de una comisión mixta -Número de reuniones realizadas/previstas -Temas discutidos de interés para el desarrollo de ambos territorios -Existencia de una cartera de proyectos	-Documentación de la comisión mixta, actas -Entrevistas a los socios
	-Coherencia	-Coherencia entre los proyectos realizados y en cursos con las respectivas prioridades políticas internas de los socios	-Documentación existente
	-Estabilidad en el tiempo	-Constitución y persistencia de redes transnacionales entre sujetos homólogos	-Documentación existente

Aspecto del partenariado	Concepto a medir	Indicadores	Fuente de verificación
Contribución al proceso de descentralización, nuevos mecanismos de gestión y participación			
Fortalecimiento institucional de los socios	-Importancia otorgada al tema del fortalecimiento institucional	-Inclusión del fortalecimiento institucional entre los resultados esperados del proyecto -Existencia de acciones explícitamente dirigidas al fortalecimiento institucional	-Documentación existente
	-Efectivo fortalecimiento institucional	-(indicadores específicos de fortalecimiento institucional a definir considerando las características de cada proyecto)	-Documentación existente -Entrevistas
Fortalecimiento de la capacidad de gobernanza	-Importancia atribuida a la capacidad de gobernanza	-Inclusión del aumento de la capacidad de gobernanza entre los resultados esperados -Existencia de acciones explícitamente dirigidas a fortalecer la capacidad de gobernanza	-Documentación existente
	-Aumento real de la capacidad de gobernanza	-(indicadores específicos de capacidad de gobernanza a definir considerando las características de cada proyecto)	-Documentación existente -Entrevistas
Subsidiariedad horizontal - movilización del territorio	-Importancia atribuida a la movilización de los diferentes actores económicos del territorio	-Número y tipología de los sujetos participantes en los diferentes territorios -Rol de cada sujeto en la gestión del proyecto	-Documentación existente -Entrevistas
Descentralización	-Importancia atribuida a la descentralización	-Inclusión de la descentralización entre los resultados esperados -Existencia de acciones dirigidas explícitamente a favorecer la descentralización	-Documentación existente

Aspecto del partenariado	Concepto a medir	Indicadores	Fuente de verificación
	-Descentralización real	-(indicadores específicos de descentralización a definir considerando las características de cada proyecto)	-Documentación existente -Entrevistas
Subsidiariedad vertical	-Articulación del proyecto en los diferentes niveles de la subsidiariedad vertical	-Participación de los niveles institucionales superiores -Participación de los niveles institucionales inferiores	-Documentación existente
	-Mejoramiento de las relaciones con las instituciones superiores e inferiores a raíz del proyecto	-(indicadores específicos de capacidad de gobernanza a definir considerando las características de cada proyecto)	-Documentación existente -Entrevistas

Notas

33 Desde luego, muy diferente es el caso de iniciativas de cooperación inter-estatal dirigida a realizar asistencia técnica para la reforma del Estado y la articulación administrativa territorial, como se da a menudo en la experiencia de los programas *Twinning* de la Unión Europea dirigidos a los países candidatos y vecinos.

Bibliografía

Aghón, G et al. (2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, CEPAL/GTZ, Santiago del Chile.

Alburquerque, F. (2004) “Desarrollo local e integración productiva”, Ponencia presentada en el Segundo Encuentro BID/FOMIN y GTZ, Cartagena, Colombia.

Alburquerque, F. (2004), “El enfoque del Desarrollo Económico Local”, *Cuadernos DEL*, N° 1, Buenos Aires.

Baraldi, G. (2005) *Cooperazione decentrata: il ruolo internazionale dei governi territoriali*, en Stocchiero M. Zupi (edit.), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, Ed. OICS , Roma.

Bianchi, P., Millar, L.M. (Coordinadores), (1999) “Innovación y Territorio. Políticas para las pequeñas y medianas empresas”, Ed. Jus, México.

Cabrero Mendoza, E. (1996) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Ed. Miguel Porrúa - CIDE, México.

Clemente, A. (2004) “Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta”, en J.L. Rhi-Sausi (Ed.), *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Nueva Sociedad, Caracas.

Coletti, R., Marteles, S. y Stocchiero, A. (2007) “Arezzo e Salcedo. Dieci anni di cooperazione”, CeSPI-UCODEP.

Coletti, R., Stocchiero, A. (edit.), J. L. Rhi-Sausi (coord.) (2004), *L'internazionalizzazione delle Regioni italiane. Le dinamiche istituzionali delle Regioni Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto.*

Hauck, V., Land, T. (2000), *Beyond the Partnership Rethoric. Reviewing Experiences and Policy Considerations for Implementing 'Genuine' Partnership in North-South Cooperation*, ECDPM, Maastricht.

Ianni, V. (2004), *La società civile nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Approcci teorici e forme d'azione*, L'Harmattan Italia, Torino.

ICS UNIDO (2008), "Centro de Innovación de tecnología de punta para el Estado de Guanajuato México", Trieste.

Rhi-Sausi, J. L., y Conato, D. (2006), "Le Marche: il progetto di internazionalizzazione dei centri servizi verso il Brasile", in R. Coletti, *Dinamiche territoriali e modalità di internazionalizzazione*, CeSPI.

Rhi-Sausi, J. L. y Woo, G. (Coordinadores) (2003), *Il Foro Italo-Latinoamericano. Alianzas para el desarrollo de las Pymes*, Cuadernos IILA - Serie Economía y Desarrollo I, Instituto Italo-Latinoamericano (IILA), Roma.

Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, Gobierno del Estado (2007), "Sesión Ordinaria del Consejo de Desarrollo Económico del Estado de Guanajuato <www.guanajuato.gob.mx>.

Stocchiero, A. y Zupi, M. (edit) (2004), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, OICS-Cooperazione Italiana-CeSPI.

José Luis Rhi-Sausi

CURRICULUM VITAE

José Luis Rhi-Sausi, economista y sociólogo mexicano, es Director del CeSPI (*Centro Studi di Politica Internazionale*) de Roma, instituto donde desarrolla actividad de investigación desde 1991.

En el CeSPI actualmente coordina los siguientes programas de investigación : “Desarrollo local y cooperación descentralizada con América Latina y el Mediterráneo”; “Migración y desarrollo. Migrant Banking y Remesas”; “El futuro de la política europea de cooperación al desarrollo. El debate italiano”.

José Luis Rhi-Sausi ha sido Consejero del Subsecretario de Estado para América Latina del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia, Donato Di Santo (2006-2008) y asesor del Premier italiano Massimo D’Alema en ocasión de la Primera Cumbre Euro-Latinoamericana (1999).

Colabora también como experto en desarrollo económico local y cohesión social con la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo de Italia (DGCS-MAE), el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN-BID), el ICS/UNIDO (Trieste), EuropeAid - Comisión Europea y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP) de España.

Dario Conato

CURRICULUM VITAE

Dario Conato, licenciado en Ciencias Estadísticas y Económicas, es desde 2004 investigador del CeSPI (*Centro Studi di Politica Internazionale*) de Roma, donde es responsable de proyectos de estudios sobre desarrollo económico y social territorial. En particular está coordinando el programa Fronteras Abiertas, el que promueve la cooperación descentralizada euro-latinoamericana para la integración transfronteriza.

Tiene una larga experiencia de trabajo de terreno –tanto en Italia como en América Latina y Oriente medio– con organizaciones no gubernamentales de cooperación y organismos multilaterales en programas de desarrollo económico y social a nivel local.

Colabora con universidades, institutos de formación de la Administración Pública y entidades no gubernamentales como docente de *Project Cycle Management* y desarrollo local.



IMPRESO EN ROSGAL

Diseño gráfico: Diego Tocco