Título de la ponencia: Las políticas de desarrollo económico que llevan adelante las Agencias de Desarrollo Local en América Latina.

Autor: Lic. Silvia Patricia Farías

Correo electrónico: silviapatriciafarias@gmail.com/ silvia.farias@unq.edu.ar

Formación de grado y/o posgrado en curso: Maestría en Gobierno Local- Tesista

Tema de tesis en preparación: Realizar un estudio comparado de casos de agencias de desarrollo local en 19 países de América Latina, evaluando sus principales características organizativas y su contribución a la solución de las problemáticas territoriales relacionadas con el desarrollo económico local. La pregunta que la tesis busca responder es: ¿Cuáles son las principales regularidades de las agencias de desarrollo local (ADL) con respecto a la relación entre sus principales características organizativas, sus acciones y las necesidades de los territorios que promueven?

Denominación del programa o proyecto en cuyo marco se inscribe la beca y/o la tesis y director del mismo: Programa “Dimensiones y alcances del desarrollo territorial”. Director: Mg. Carlos Fidel.

De corresponder, denominación del agrupamiento (instituto, centro, unidad de investigación, observatorio o laboratorio) en cuyo marco se inscribe la beca y/o la tesis y director del mismo:

Centro de Desarrollo Territorial UNQ-Director: Carlos Fidel

Introducción

El proceso de desarrollo económico local supone un cambio estructural de la economía de una ciudad/ región con impacto en la calidad de vida de sus habitantes en el que se identifican al menos cuatro dimensiones: Una dimensión económica que permite al empresariado local lograr una mayor competitividad mediante la utilización eficiente de los factores productivos, la generación de economías de escala y  el aumento en la productividad; otra socio cultural, en la cual el sistema de relaciones sociales y económicas así como el entramado institucional y los valores sirven de sustento para la construcción del desarrollo; una político-administrativa que crea un entorno favorable a la producción e impulsa el desarrollo y otra de sostenibilidad ambiental de las acciones que se llevan adelante en el territorio.

Este método de desarrollo económico se basa en algunos conceptos  clave:

-Se encuentra condicionado por la voluntad y la capacidad de los actores locales.

-Una de las fuentes más eficaces  del desarrollo económico y ocupacional es la representada por las pequeñas y medianas empresas.

-Depende de la capacidad de integrar las iniciativas empresariales en un ambiente que facilite su nacimiento y su crecimiento.

-El territorio debe dotarse de instrumentos adecuados para la aplicación de estrategias de desarrollo local.

-El éxito de estas políticas depende de la interacción activa entre las economías locales y las decisiones que se toman  a nivel nacional e internacional.

Las iniciativas de promoción de los territorios surgen en América Latina a partir del proceso descentralizador de  los años 90 caracterizado por adicionar a la agenda tradicional municipal otras cuestiones relacionadas con el cuidado del medio ambiente, el desarrollo social y la promoción económica, entre otras. Esto se corresponde con los lineamientos neoliberales que vieron en los territorios locales un potencial competitivo.

Cabe destacar que la descentralización competencial no fue acompañada por una descentralización de recursos y por ello los territorios debieron buscar instrumentos que gozaran de cierta autonomía y con capacidad de generar recursos propios para su funcionamiento.

Las agencias de desarrollo local  se convirtieron en un instrumento de época en América Latina como una propuesta innovadora  destinada a promocionar los territorios, ya sea a nivel local o regional.

Las agencias de desarrollo local

Las agencias de desarrollo local se definen entonces como entidades con autonomía propia jurídica y operativa sin fines de lucro que actúan como intermediarias para integrar territorialmente los servicios de desarrollo empresarial para asegurar una oferta territorial de apoyo a la producción para micro, pequeñas y medianas empresas y demás organizaciones de la economía social y la economía informal. Son organizaciones cuya misión es la de diseñar e implementar una estrategia territorial específica para lo cual construyen una agenda de la problemática territorial de la región y buscan soluciones en el marco de un compromiso público-privado.

Se trata de estructuras autónomas, de carácter mixto, sin fines de lucro, donde los actores locales, en forma concertada, organizan las competencias locales para valorar y sacar el mejor uso de los recursos del territorio ,toman decisiones sobre los planes y las iniciativas de desarrollo local y aseguran, al mismo tiempo, las condiciones técnicas para hacerlas viables, con el objetivo de brindar oportunidades de acceso al circuito productivo al conjunto de la población y, en particular, a la más excluida. Son instituciones cada vez más reconocidas para dinamizar los procesos de desarrollo a nivel local.

Las acciones que llevan adelante tales agencias toman formas diferentes en cada territorio en función de las especificidades locales, la especialización productiva, los recursos naturales y humanos, el sistema productivo local y la capacidad de aprendizaje y respuesta local que condicionan, además, sus objetivos y acciones.

Las agencias de desarrollo local proveen soluciones específicas para reducir la pobreza, promover la equidad de género, el desarrollo de micro y pequeñas empresas, la valorización de los recursos locales, la revitalización de la economía local y la reconstrucción después de conflictos, el enlace con el contexto y las políticas nacionales, y la internacionalización de las economías locales.

Estado actual del conocimiento sobre el tema

Específicamente en el análisis de las agencias de desarrollo local en América Latina encontramos varias fuentes documentales: las presentaciones realizadas en los Encuentros Latinoamericanos de Agencias de Desarrollo Local (organizador por la municipalidad de Morón, Argentina, en 2009 y 2011); en el Primer Congreso Latinoamericano de Agencias de Desarrollo Local desarrollado en Antioquia, Colombia, en 2009; en el Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local, organizado en Sevilla, España, en 2011 (www.foromundialadel.org); y en el Foro Americano de Agencias de Desarrollo Local (www.foroamericanoadel.org) llevado adelante en Córdoba, Argentina, en 2012 resultan una base fundamental. En especial, las notas de Alburquerque (Alburquerque 2012) sobre las agencias de desarrollo regional y sus comentarios tras el Foro Americano resultan fuertemente orientadores de nuestro trabajo; en términos metodológicos, el artículo de (Bisang et alii 2009) también adquiere importancia substantiva. También apelaremos a otra bibliografía consejera como la producción académica de Villar (2007)

Conceptualmente, nuestra investigación supone que es necesario fomentar la gobernanza local, entendida como la capacidad de una sociedad de construir una mayor colaboración del municipio con las empresas privadas y la sociedad civil para impulsar el desarrollo. Sin embargo, el fortalecimiento de la gobernanza es llevado adelante sobre uno de los puntos más resaltados por la literatura del nuevo paradigma de desarrollo local que es la heterogeneidad de los territorios. En este sentido, todo intento de homogeneización debería ser relativizado a la luz de las diferencias en los procesos, los actores y los territorios que puedan existir entre distintas experiencias (Alburquerque 2010).

En América Latina, los territorios y sus gobiernos se caracterizan por fuertes contrastes: su extensión y características físicas; la cercanía relativa entre centros urbanos; la cantidad de población y sus características sociales y culturales; el marco jurídico nacional, regional y local; la dotación de recursos económicos y financieros; las capacidades institucionales; y el liderazgo de sus actores y su capacidad de establecer alianzas, entre muchos otros aspectos. También son diferenciales las competencias y funciones del gobierno local, así como las políticas que en ellos se ejecutan, tanto las endogeneradas como las exogeneradas. Ello supone la necesidad de identificar estas heterogeneidades aunque sin perder de vista el interés de encontrar las regularidades propias de la teoría del localismo local.

La propuesta del presente trabajo consiste en identificar las experiencias de agencias de desarrollo territorial en algunos países de América y analizar elementos comunes y diferenciales que ellas poseen, tratando de categorizar los datos obtenidos en una matriz interpretativa que permita reconocer distintos modelos y a su vez, establecer las tendencias en las acciones de desarrollo local que implementan en los territorios que promueven.

Desarrollo de la investigación

Este proyecto define un ámbito territorial de análisis de las agencias de desarrollo territorial en funcionamiento en municipios de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Respecto del temporal, considera sólo las agencias de al menos tres años de funcionamiento continuo y activo a la fecha del inicio del relevamiento que fue iniciado en el año 2012.

La metodología de trabajo para la realización de esta investigación implica el desarrollo de una base de datos compleja. A partir de un relevamiento general del universo de casos de agencia de desarrollo local en América Latina se persigue el propósito de establecer categorías de análisis que permitan avanzar en el conocimiento del universo.

Nuestra hipótesis preliminar es que los sistemas locales en América Latina poseen un alto nivel de heterogeneidad y que, por el contrario, las agencias de desarrollo local pueden presentar homogeneidades que permitan su modelización.

El método de muestreo utilizado ha sido intencional, no probabilístico. Este tipo de estrategia es indicada para poblaciones específicas. Su potencial radica en obtener casos significativos para la investigación. Por lo tanto, no ha sido posible realizar estimaciones sobre el conjunto de la población, dado que el método empleado no garantiza la representatividad de la muestra, entre otros motivos porque se desconoce la población total de Agencias de Desarrollo Local en A. Latina. Entre las agencias que han respondido se encuentran aquellas que son más activas y con mayor presencia en foros y eventos de carácter mundial.

La investigación se realizó en dos etapas: una que va desde marzo de 2012 hasta diciembre de 2015; otra que va desde marzo de 2016 a la actualidad.

En la primera etapa se confeccionó un cuestionario consultando la “Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial” (Alburquerque 2008) y una publicación sobre las Agencias de desarrollo local- en adelante ADL- del PNUD (2000). Este cuestionario se elaboró en castellano y en portugués dado que en Brasil existe una fuerte presencia de agencias de desarrollo local como instrumento de promoción del desarrollo local.

Las fuentes utilizadas para listar las ADL fueron: El Foro Mundial de ADL, la International Links and Services for Local Economic Development Agencies- ILS LEDA-, la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos- OCDE-, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES- y las Redes de ADL ADELCO (Colombia) y ART (Uruguay).

El trabajo de campo de la encuesta confeccionada y enviadas por correo electrónico a los directivos de las ADL se llevó a cabo en los meses de marzo y abril de 2014.

La confección de la matriz fue propia y sus datos fueron tratados en general en una primera instancia y luego se realizaron varias aperturas para profundizar en algunos aspectos considerados de mayor interés.

Los países relevados fueron: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, El Salvador, México, Uruguay, Cuba y República Dominicana.

Se pudo conocer que otros países como Chile, Panamá, Perú, Paraguay y Venezuela llevan adelante otras iniciativas de fomento del desarrollo local, como el caso del Programa Nacional de Desarrollo Local (PRONADEL) de Panamá o la conformación de clústers en Chile.

Clasificaciones que se han realizado

Para clasificar a las ADL argentinas, Alejandro Villar, (Villar 2007) establece las siguientes categorías:

1.-Actores Intervinientes

Tipo multiactoral: reúnen a diferentes tipos de asociados.

Tipo público-privado pero que contempla sólo a los actores empresariales.

Tipo empresarial: es un modelo poco común y se trata de casos en los que una iniciativa mixta público-privada deriva hacia la conformación de una empresa puramente privada con el perfil de consultora.

2.-Territorio en el que se desenvuelven

Tipo local/municipal

Tipo regional/intermunicipal

Tipo regional/provincial

Tipo mixto: cuando una agencia de carácter regional coordina a diferentes agencias locales de la región.

3.-Funciones que desempeñan

Las que se dedican a realizar estudios sobre el sistema productivo local.

Ejercen como thing tank para otras instituciones o para la opinión pública.

Foros de discusión y debate de propuestas para la economía local y reúnen a representantes de los distintos sectores económicos, políticos, sindicales y académicos.

Especializada en diseñar y ejecutar programas destinados a promover el desarrollo económico.

4.-Modos de gestión

Modelo centralizado: un actor controla los intereses en juego y frecuentemente los recursos. La agencia se organiza y gestiona de acuerdo con las características de la organización dominante.

Modelo descentralizado: un grupo relevante de actores posee la capacidad de decidir sobre los diferentes aspectos del desarrollo. El diseño del programa de actuaciones tiene que ser pactado expresamente entre todos sus agentes.

5.-Amplitud de los objetivos propuestos

Agencias con objetivos sectoriales. Especializadas en oferta de servicios empresariales al tejido empresarial local-tecnología, financiación, promoción comercial- en la promoción de las infraestructuras –terrenos y locales industriales-

Agencias con objetivos globales-Presentan multiplicidad de objetivos. Promueven un programa integrado de desarrollo. Abarcan todos los ámbitos considerados estratégicos.

6.-Acciones que implementan

Promoción del territorio-para atraer inversión externa-

Generación, organización y oferta de información relevante para los actores económicos locales-condiciones del mercado y oportunidades de inversión-.

Asesoramiento y orientación a los empresarios locales-temas de desarrollo económico y para la formulación, monitoreo y evaluación de proyectos-

Asistencia técnica a las empresas y actores socioeconómicos para resolver problemas relacionados con la producción y el mercado.

Formación y capacitación destinada a empresarios, gerentes y trabajadores.

7.-Organización jurídica

Instituciones públicas gerenciadas por la administración local y que operan como un departamento municipal mas

Entes autónomos que suelen ser creados por la administración local y gestionados como órganos con personería jurídica propia

Entidades o sociedades mixtas con participación pública y privada, personería jurídica propia y plena autonomía de funcionamiento- gestión indirecta, sociedad mercantil, , asociación, fundación de capital mixto público privado o sociedades de derecho privado

Instituciones privadas bajo la fórmula de sociedades mercantiles de propiedad privada-

8.-Fuentes de financiamiento

Provenientes exclusivamente del sector público-local, provincial, nacional-

Mixtos-sector público y privado- subtipo: Agencias con aporte privado permanente a través de cuotas.

Privado exclusivamente

Aporte propio a la clasificación de las ADL

La clasificación realizada en nuestra investigación responde en buena medida a la propuesta de tipos de agencias de desarrollo local presentada por Villar, aunque se tuvieron en cuenta otras variables consideradas de importancia para abordar una tipología tentativa de las ADL de América Latina tales como su vinculación con el sector del conocimiento, trabajo en red y participación en programas de internacionalización, entre otras.

Los campos analíticos considerados fueron los siguientes:

- Considerando el ámbito territorial de actuación, planteamos identificar las del tipo regional- cuya acción se desarrolla en un territorio correspondiente a un gobierno de segundo nivel; las de tipo intermunicipal- con injerencia en un territorio bajo jurisdicción de un conjunto de municipalidades-; las del tipo local –cuyo ámbito de intervención se circunscribe al territorio de un municipio en particular y las áreas de carácter transfronterizo que incluyen territorios de regiones o países diferentes.

- Considerando el régimen jurídico de funcionamiento propusimos la figura de comunidad de bienes- sociedad civil; sociedad limitada; sociedad anónima y sociedades laborales o cooperativas de la economía social.

- Se incluyó una pregunta abierta apara indagar acerca del marco normativo utilizado en cada caso para la creación de las agencias de desarrollo local cuyas respuestas pueden reflejar desde dónde parte la iniciativa de su formación y a qué intereses intenta dar respuesta.

- Considerando su composición, propusimos la identificación de los tipos público, privado y mixto.

- Respecto de las tareas que desarrollan, identificamos qué tipo de programas llevan adelante divididos en tres grandes grupos: Promoción económica dentro de este grupo se incluyen las tareas de elaboración de diagnósticos territoriales, la de promoción de la cultura emprendedora local, la promoción del asociacionismo empresarial, la promoción de agrupamientos productivos o cooperación empresarial y el fortalecimiento de instituciones locales.

Apoyo a la producción: dentro de este grupo se incluyen las acciones relacionadas con los estudios de viabilidad técnica y económica, la capacitación técnica, el sistema de información territorial destinado a orientar la actividad productiva, apoyo financiero y promoción de intercambios de desarrollo tecnológico.

Promoción del territorio: dentro de este grupo se incluyen las acciones relacionadas con la realización de diagnósticos territoriales (identificar potencialidades y oportunidades), el marketing territorial, la creación de un banco de proyectos productivos y la implementación de proyectos de desarrollo económico territorial.

- Considerando el origen de los recursos humanos con los que cuenta la agencia propusimos los de origen propio, aquellos aportados por el gobierno local, los aportados por el Estado y los que aporta el sector privado.

- Con respecto a la vinculación con el sector del conocimiento propusimos la vinculación con universidades, centros de investigación y otros.

- De acuerdo a la disponibilidad y origen de los recursos económicos, entendimos que era necesario proponer cuatro tipos: los fondos provenientes del aporte de los socios, los aportes del gobierno local, los aportes del Estado y los de fondos privados.

- Para evaluar el entorno innovador territorial nos propusimos indagar si el territorio en el que se encuentra la agencia cuenta con agencias locales de empleo, institutos tecnológicos sectoriales, centro de empresas e innovación, redes de información empresarial, parques empresariales, parques industriales/polígonos industriales o incubadoras/viveros de empresas de base tecnológica.

- Considerando la agencia y su trabajo en red decidimos indagar si trabajan en red con alguna/s agencias del propio territorio o país.

- Respecto de las relaciones externas al territorio de las agencias de desarrollo local decidimos indagar si se encuentran dentro de algún programa de internacionalización y si recibe algún tipo de asistencia en comercio exterior.

Estas categorías encuentran su base académica en el trabajo de Villar (2007) a las que combinamos con otras propuestas existentes en la bibliografía de Alburquerque (2008).

Limitaciones de la primera etapa

No obstante la riqueza de los datos que se obtuvieron en la primera etapa, entendimos que faltaba enriquecer nuestro enfoque para salir de la naturaleza descriptiva de la misma y realizar un aporte al campo disciplinar del desarrollo local. Otro de los inconvenientes a resolver era el de especificar el tratamiento de algunas de las respuestas, como por ejemplo, la relación de las agencias con el sector del conocimiento a fin de evitar imprecisiones. Estas situaciones nos abrieron a la segunda etapa de investigación llevada adelante enero de 2016.

Segunda etapa de investigación

Para llevar adelante esta etapa en la investigación de las ADL se realizó un nuevo cuestionario que tiene por finalidad, por un lado, conocer en profundidad las características organizativas de las mismas y por otro, los elementos del desarrollo local presentes en el territorio. La idea es ver qué relación guardan las acciones llevadas adelante por las agencias con las problemáticas presentes en el territorio.

Para la primera parte del cuestionario se consultó la “Guía de aplicación y análisis del índice de capacidad organizacional de las agencias de desarrollo económico local”, documento elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-Programa ART REDES que es una adaptación al caso colombiano del índice utilizado para analizar la capacidad organizacional de las ADL europeas y se incorporaron categorías contempladas en el IDH (Índice de desarrollo humano) de las Naciones Unidas.

La segunda parte de este instrumento se confeccionó teniendo como marco de referencia el documento de Daniel Arroyo “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina”.

Los campos analíticos considerados para esta segunda etapa profundizaron sobre:

La Agencia: Cobertura territorial; cobertura poblacional y área de la agencia; Objetivos ; actores intervinientes (poniendo énfasis en la participación empresarial micro, pequeña y mediana nacional e internacional); participación de organizaciones sociales (de género, religiosas, de representación étnica, emprendedores, desocupados, sindicatos y cuentapropistas); procedencia, cantidad y calificación de los recursos humanos de la agencia; fuentes de ingresos; vinculaciones con universidades, colegios técnicos centros de oficios y centros de capacitación; servicios que presta; origen de los proyectos y estrategias de implementación.

Características del territorio y su patrón de desarrollo: La escala a la que se ejecutan las políticas de desarrollo; el tipo de perfil al que se ajusta el territorio; lógica endógeno/exógena de las iniciativas que se llevan adelante; circuitos económicos existentes; estructura social (actores de mayor relevancia en el territorio y sus relaciones de poder); políticas que se llevan adelante y nivel de gobierno al que pertenecen estas iniciativas y, por último, el modelo de gestión municipal.

Limitaciones de la segunda etapa

Al tratase de un cuestionario con un mayor grado de complejidad cuesta que las agencias que ya han respondido se comprometan a responder en un período breve de tiempo. No obstante ello, están comenzando a recepcionarse las primeras respuestas de agencias de Argentina, El Salvador y Ecuador.

Conclusiones

La primera etapa de la investigación podría considerarse como introductoria, interesante desde el punto de vista del contacto con agencias y de la apertura a la temática hacia investigaciones in situ, como ocurrió en el caso de la RED ADELCO de Colombia y la ART Uruguay. Este tipo de acciones llevadas adelante en el territorio permitieron enriquecer el enfoque y la propuesta para el desarrollo de una tesis actual, de calidad y que realice un verdadero aporte al campo disciplinar.

 Bibliografía

Alburquerque, F. (2011). *“Políticas públicas para el desarrollo económico territorial”*, Foro mundial de agencias de desarrollo local.

Alburquerque, F. (2008). “Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial”

Alonso, O. (2004), *“La lógica de los actores y el desarrollo local”.* Rev. Pilquen [online], n.6, pp. 0-0. ISSN 1851-3123.

Arroyo, Daniel (2001): “Los ejes del desarrollo local en Argentina”.

Bisang, R; Baruj, G; Anlló, G; Ramos, A (2009): *“Metodología para un estudio de casos sobre Agencias de Desarrollo Local”*. Buenos Aires (Argentina): CEPAL. Mimeo.

Canzanelli, G y otros (2002). “Las agencias de desarrollo económico local. Un instrumento de cooperación internacional para el desarrollo humano, la democratización de la economía y la reducción de la pobreza”. OIT-Univeristas. Roma (Italia).

IDEASS. (2003). *“La Agencia de Desarrollo Económico Local. América Central”*. OIT. Ginebra (Suiza).

PNUD-Programa ART REDES (S/F) Índice de Capacidad Organizacional.

## PNUD (2015): Global Human Development Report.

Vázquez Barquero, A. (2000). *“Desarrollo endógeno y globalización*”. En: Revista EURE, Vol. XXVI, N°, 79. Páginas 47 a 65.

Villar Alejandro. (2007). “Políticas municipales de desarrollo económico social”. Buenos Aires (Argentina). Ediciones Ciccus/Flacso.