

# **Formación en Desarrollo Económico Local**

## **Módulo I. Introducción al DEL**



### ¿Qué es el DEL?

Existen distintas maneras de concebir el desarrollo. En nuestro caso, entendemos el Desarrollo Económico Local como un “Proceso deliberado y dinámico de transformación local que, sobre la base de una identidad territorial, el compromiso de los actores involucrados, el reconocimiento de limitaciones y potencialidades y el establecimiento de acuerdos mínimos, genera apuestas económicas sostenibles para el mejoramiento de medios de vida” (Red Adelco, 2016).

El enfoque de Desarrollo Económico Local promueve la búsqueda de pactos integrales y de alianzas, convocando a los sectores productivos, las organizaciones sociales, la empresa privada y la institucionalidad pública, para establecer los compromisos y responsabilidades década uno de los actores implicados.

El Desarrollo Económico Local reactiva la economía y dinamiza sociedades locales mediante el aprovechamiento de los recursos propios a una determinada zona, no solo recursos materiales y ambientales, sino también culturales y sociales. Además, estimula el crecimiento económico, crea empleo y mejora la calidad de vida de comunidades locales.



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

### En la actualidad

Hoy, diversas organizaciones internacionales integran este enfoque en sus políticas y acciones de cooperación (OIT, BID, Unión Europea, CEPAL, cooperación alemana, española, suiza, entre otras). Además, algunas de estas instituciones desarrollan foros en diferentes partes del mundo, en donde las agencias, empresas y personas vinculadas a estos procesos pueden compartir su historia. La academia y el sector privado también han venido reflexionado sobre las posibilidades del Desarrollo Económico Local.

En la actualidad, la Unión Europea, en la estrategia Europa 2020, retoma el enfoque y lo define como: 1. Endógeno (que se centra en las cosas posibles y disponibles en los territorios) 2. Integral, 3. Político y 4. Multiescalar (es decir, qué, si bien se centra en local, se articula con otros niveles). Además, a través del programa Leader, la UE le apuesta al desarrollo económico de los territorios, en particular, de los rurales. El objetivo es que el campo vuelva a ser atractivo para más personas, como escenario para el desarrollo de una vida plena. El DEL puede ser un enfoque de gran utilidad para cumplir con tan importante logro.

Las experiencias de DEL de América Latina se caracterizan por la existencia de instrumentos de apoyo a emprendedores, redes y cadenas de valor. Desde la vinculación a políticas públicas a la aparición de agencias o a espacios público - privados, se da una apertura hacia temas medio ambientales, un reconocimiento de la incidencia política y la innovación como factores determinantes del DEL en un contexto donde se identifican conflictos complejos. Temas como la economía social entran paulatinamente en la agenda pública. Se sabe bastante bien “qué hacer”, pero no “cómo hacerlo”; el principal error que se debe evitar es copiar experiencias de otros. En la misma línea del enfoque del Desarrollo Económico local, los territorios deben conocerse y aprender a trabajar y a potenciarse “desde adentro”.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) considera que el desarrollo local se basa en el aprovechamiento de los recursos locales endógenos, que producen la transformación de los sistemas productivos locales y regionales con el fin de construir territorios locales y regionales, competitivos e innovadores. En ese mismo sentido, la CEPAL hace referencia a un proceso impulsado desde abajo hacia arriba, anclado en las capacidades endógenas de los territorios, en la

participación, en el fomento de la competitividad de los sistemas locales y en la vinculación del gobierno, como facilitador de un entorno favorable para el desarrollo local.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) enfatiza en la elaboración de una estrategia de desarrollo territorial que: 1. Valore las oportunidades económicas. 2. Sea compartido por los diferentes actores territoriales, públicos y privados desde sus diferentes perspectivas y aportes, en lugar de presuponer que la solución proviene de una iniciativa externa. Y 3. Tenga una visión del territorio y no sólo un diagnóstico de problemas. Todo esto nos muestra el gran respaldo e interés que tienen diferentes entidades internacionales en el Desarrollo Económico Local.

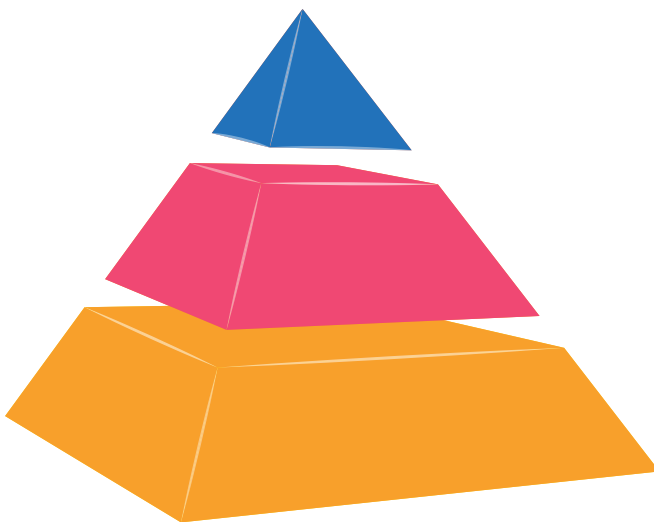
Ahora veamos un mapa de los autores que han contribuido a pensar este enfoque. A lo largo del curso retomaremos algunas de sus ideas:



## Mapa histórico de la literatura sobre el DEL

### ¿Cuál es el enfoque DEL?

Para el DEL, la dimensión económica es fundamental. No obstante, contrario a lo que podría pensarse, la producción de capital no es el único objetivo. La vida de las personas está en el marco de unas condiciones materiales (vivienda, empleo, entre otras) que hacen o no posible la realización humana. En la medida en que las personas garanticen estas condiciones, pueden dedicarle mayor tiempo y dedicación a su desarrollo integral. Por ello, el DEL considera como elemento activo el desarrollo económico, pero no es el desarrollo económico por el desarrollo económico. No es “la plata por la plata”. Es la generación de vínculos entre los actores económicos, la optimización colectiva de los procesos productivos, para construir territorios con posibilidades que permitan un desarrollo humano completo.



#### ■ Fin - Social:

- Contribuir al bienestar colectivo y mejoramiento de medios de vida.

#### ■ Estrategia

- Económico: Identificar, categorizar y dar valor a las apuestas productivas, buscando equilibrio entre potenciales endógenos, vocación productiva, capacidades locales y competitividad.

#### ■ Insumos mínimos:

- Institucional: Formas de organización que regulan las relaciones entre actores locales.
- Cultural: Sistema de valores que determina la forma de pensar y actuar en un territorio.
- Ambiental: Condiciones ecosistémicas existentes en el territorio que pueden ser aprovechadas de manera sostenible.

“El Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas pueden desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio -si bien muy importante- para que cada persona tenga más oportunidades”.

### Componentes del DEL

Procesos de desarrollo económico



### Gobernanza

Se entiende por gobernanza la forma de interacción entre las administraciones públicas, las organizaciones privadas (organizaciones económico-productivas) y la sociedad civil (sindicatos, asociaciones, ONG y otras), que no obedecen a una subordinación jerárquica, sino a una integración en red, en lo que se ha denominado “redes de interacción público-privado-social” a lo largo del eje local/global. El objetivo principal de la gobernanza es involucrar a los diferentes actores representativos de un territorio y a los diferentes sectores (económico, institucional y social) en la elaboración e implementación de estrategias, planes e iniciativas de desarrollo.

Esto no es fácil. No siempre los gobiernos legítimamente elegidos o la sociedad civil tienen interés o voluntad de trabajar conjuntamente. No obstante, en Colombia, a partir de la constitución de 1991, se ha generado una cultura de participación, sustentada en algunos espacios de concertación a nivel local, regional y nacional. Aun así, debe seguirse potenciando a través de procesos que materialicen la ciudadanía y la participación.

A lo largo del tiempo, la participación le ha apuntado más a la consulta y no a involucrar a la ciudadanía en procesos de toma de decisiones reales. Así, para llegar a una gobernanza “decisional” de impacto fuerte, es necesario que se establezca una institucionalidad que la respalde. En la siguiente gráfica se muestra cómo si los objetivos son definidos y están atados a la toma de decisiones, el impacto del proceso es mayor; de la misma forma que una institucionalidad sólida también le da fortaleza a la gobernanza.

### Variables en juego para fomentar la participación ciudadana

<b>Objetivos</b>	No definidos de cabildeo	De consulta	Decisiones
<b>Institucionalidad</b>	Ninguna Foros mesas de diálogo	Comisiones comites Sin tareas definidas	Comisiones con estatuto propio Pactos territoriales
<b>Impacto</b>	Débil	Aceptable	Fuerte

La alianza entre los actores locales es una forma de gobernanza específica, que hace parte de un concepto más amplio relativo a las llamadas formas de Participación Público-Privada, conocidas como P.P.P. Estas modalidades se han experimentado satisfactoriamente no solamente entre una multiplicidad de actores, como en el caso del DEL - que es, además una de las más recientes-, si no

especialmente entre la administración pública y el sector privado para implementar iniciativas y planes públicos. En conclusión, se puede resumir que una buena gobernanza surge de: 1. La alianza público-privada-social. 2. La participación de los actores más relevantes para cada categoría. 3. La participación pro-activa comprometida de los actores involucrados. 4. La vinculación entre lo local con la política nacional.

## Esquema del sistema de gobernanza

### Relacionamiento

Hablar de gobernanza implica hablar de un sistema político en el que los actores se organizan, gestionan y deciden colectivamente sobre el territorio. La gobernanza implica que el poder no recae exclusivamente en una persona, o en un grupo reducido de personas, sino que vincula un número mayor de actores sociales. En ese sentido, la forma de relacionamiento en un sistema de gobernanza debe enfocarse hacia el trabajo en red. Se trata de “gobernar a través de redes y no de jerarquías; de dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad” (Gallicio, 2010: 17). Para ello debe existir un contexto nacional que permita potenciar lo local, y unas prácticas locales que hagan posible el sistema.

Cuando hablamos de una gobernanza en red (Jorquera, 2011) nos referimos a unos actores locales que trabajan juntos, con la intención de incidir en el territorio. Una red es:

- Un vínculo entre actores (fortalecimiento del capital social).
- Circulación de conocimiento frente al quehacer cotidiano en el territorio (fortalecimiento del capital cultural).
- Empoderamiento colectivo frente a las instancias en las que toman decisiones sobre lo público (fortalecimiento del capital político).

### Gestión

En un sistema de gobernanza que apunta al Desarrollo Local, la gestión de los gobiernos es cada vez más una gestión que se enfoca en lo social. Es decir, se basa en la generación de alianzas y redes que contribuyan a desarrollar el potencial endógeno del territorio.



Al respecto, Jorquera (2011) señala: “Por esto, la gobernanza territorial se ha convertido en un instrumento en el cual se han depositado las esperanzas de una gestión efectiva de los gobiernos en cuanto a sus políticas de desarrollo. Es un modelo alternativo de gestión pública que centra su atención en el proceso de re-territorialización del Estado...” Cuando el autor habla de la re-territorialización del estado se refiere a que el gobierno haga presencia en el territorio, participando de la dinámica de los actores sociales. La gestión, en este contexto, se trata de articular los actores locales, de enfocarse en lo local, siempre en función de lo regional, nacional e internacional.

### **Seguimiento**

Como a todos los procesos sociales y políticos, a la gobernanza debe hacerse un seguimiento. El seguimiento implica mantener actualizado el conocimiento sobre cómo se desarrolla un proceso. La gobernanza sucede en el marco de una transformación del gobierno local y de las prácticas de encuentro y toma de decisiones colectivas sobre lo público entre los distintos actores. En ese sentido, se debe hacer un ejercicio de consulta periódica a los involucrados que participan en el proceso, y se deben leer los indicadores objetivos que puedan dar cuenta de si existen o no unas redes que funcionan para avanzar hacia la visión compartida.

### **Visión compartida**

La visión compartida es un elemento fundamental para el DEL y también constituye uno de sus logros. Entendemos por visión compartida un horizonte, una finalidad, una meta común para los diferentes actores que constituyen un proceso de desarrollo. En los tiempos que corren de mucha individualización y de acumulación desigual de los recursos, es difícil pensar en objetivos que se compartan. No obstante, dado que la participación es fundamental para el DEL (el cual supone un proceso colectivo y no una simple suma de procesos individuales) solo si existe una visión de futuro compartido los territorios pueden desarrollarse.

Cuando diferentes actores públicos y privados convergen en una concepción de lo que se debe perseguir y del tipo de territorio que se espera construir, solo en ese momento los procesos empiezan a tomar forma y el desarrollo local se hace posible. Solo cuando la imagen de futuro deseable colectivo sobrepasa al logro de unos intereses propios de actores económicos o políticos, entonces hablamos de visión compartida. Para ello, la identidad cultural es muy importante, dado que el Desarrollo Económico Local trabaja en un territorio, es común que elementos de la identidad de los habitantes de ese territorio puedan contribuir a potenciar ideas y procesos de desarrollo.

La visión compartida no es un presupuesto del Desarrollo Económico Local, es un logro que se alcanza a través de la participación, de la existencia de canales de deliberación colectiva en los que se pueda discutir y acordar la construcción del futuro. La visión compartida debe ser clara y no solo debe ser conocida por los actores del territorio, sino comprendida y apropiada.

### ¿Qué es la visión compartida?

Como señala Peter Senge: *“Una visión compartida, especialmente una visión intrínseca, eleva las aspiraciones de la gente. El trabajo se transforma en parte de un propósito mayor encarnado en los productos o servicios de las organizaciones”* (Senge, 1992). En la siguiente gráfica presentaremos cinco elementos que deben existir para que sea posible hablar de visión compartida.



Entendemos por **visión compartida** un horizonte, una finalidad, una meta común para los diferentes actores que constituyen un proceso de desarrollo. En los tiempos que corren de mucha individualización y de acumulación desigual de los recursos, es difícil pensar en objetivos que se compartan. No obstante, dado que la participación es fundamental para el DEL (el cual supone un proceso colectivo y no una simple suma de procesos individuales) solo si existe una visión de futuro compartido los territorios pueden desarrollarse.

Cuando diferentes actores públicos, sociales y privados convergen en una concepción de lo que se debe perseguir y del tipo de territorio que se espera construir, solo en ese momento los procesos empiezan a tomar forma y el desarrollo local se hace posible. Solo cuando la imagen de futuro deseable colectivo sobrepasa al logro de unos intereses propios de actores económicos o políticos, entonces

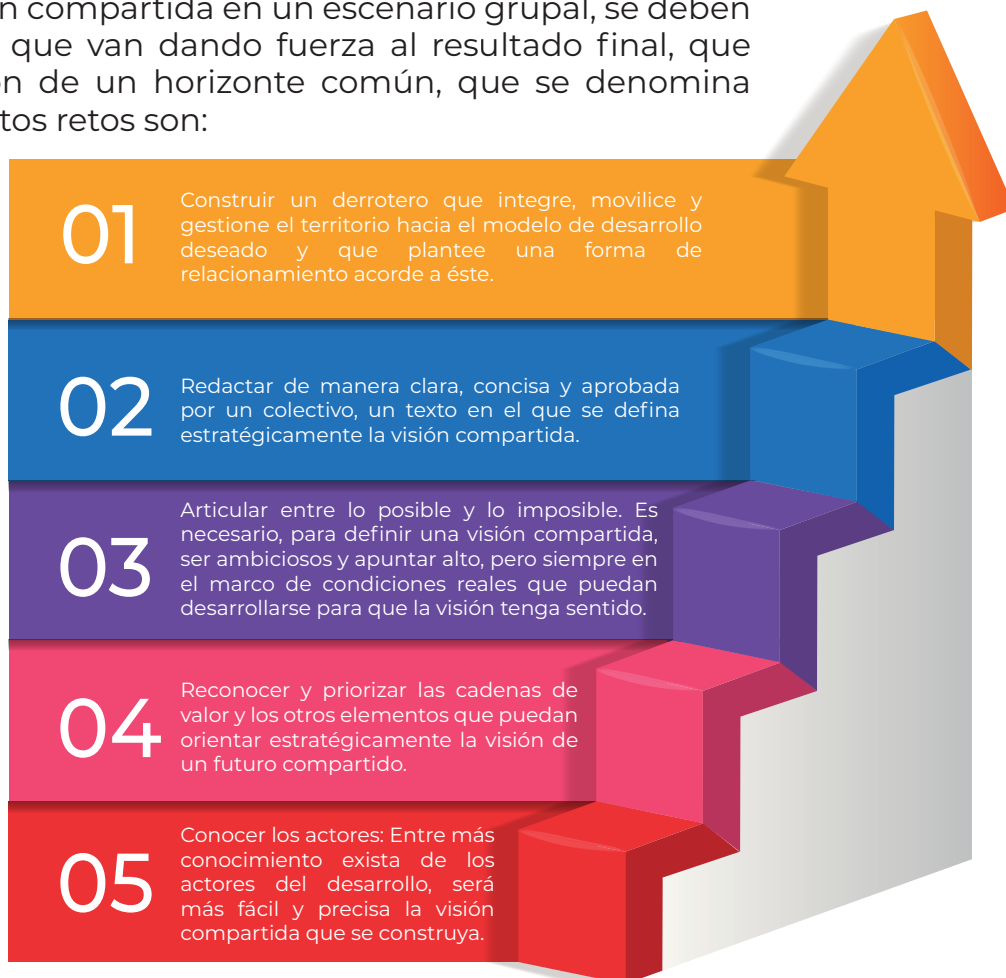
hablamos de visión compartida. Para ello, la identidad cultural es muy importante, dado que el Desarrollo Económico Local trabaja en un territorio, es común que elementos de la identidad de los habitantes de ese territorio puedan contribuir a potenciar ideas y procesos de desarrollo.

### ¿Cómo se construye esta visión?

No existe una fórmula mágica para construir una visión compartida. Es un proceso que se debe reinventar en cada caso particular, de acuerdo a los intereses, a la historia y a los recursos con los que cuentan los actores de los territorios. A pesar de que no pueda estandarizarse la conformación de una visión compartida, en este curso presentaremos algunos conceptos que pueden ayudar a materializar la intención de construir un horizonte que cobije la mirada de diferentes actores.

### Retos para construir una visión compartida

Para construir la visión compartida en un escenario grupal, se deben superar ciertos retos que van dando fuerza al resultado final, que debe ser la definición de un horizonte común, que se denomina visión compartida. Estos retos son:



Estos retos pueden servir para estructurar el trabajo colectivo que se haría con los diferentes actores para poder construir la visión compartida. Queda a la creatividad del equipo gestor del proceso, el diseño de la dinámica a desarrollar. La intención es generar un proceso atractivo para los participantes, que fortalezca los vínculos y el compromiso que los actores puedan establecer con el desarrollo.

### Componentes fundamentales de una visión compartida

Como se ha venido mencionando, la visión compartida se plasma en un texto que debe servir de carta de navegación para proyectar el Desarrollo Local a futuro. Este texto se hace en el marco de los mismos elementos que se usan en administración para redactar la visión de las empresas. Así, una visión debe responder las siguientes preguntas:

1. ¿**Qué** deseamos hacer en el futuro?
2. ¿**Para qué** lo haremos?
3. ¿A **quién** deseamos servir?
4. ¿**En qué tiempo** lograremos la visión?
5. ¿**Qué recursos** emplearemos?

### Ejemplo[J1] : Visión Valle de Tenza (2030) Rural, Prospero y sostenible

*“El Valle de Tenza será un territorio cohesionado, solidario, organizado y productivo, con altos niveles de innovación social y económica, competitivo en los sectores: turismo, artesanías, producción hortofrutícola, café (orgánico y especial), cacao y agroindustria artesanal de productos típicos; apalancados y respetuosos con el patrimonio cultural y natural”.*

Una vez la visión compartida se ha escrito, es necesario usarla constantemente para enfocar el proceso de desarrollo y posicionarla a nivel del territorio. Así, se puede socializar en espacios de interés, difundir por las redes sociales y usar incluso en acciones de marketing territorial. Todo esto irá a favor de cumplir con lo más importante y es articular las visiones particulares en una visión compartida de futuro.

### Conformación del Pacto territorial

Como señala Carmona (2006 :1)

*“El pacto territorial es un instrumento de concertación de todas las fuerzas económicas y sociales presentes en el ámbito local con el fin*

*de dirigirlas a la realización de objetivos comunes de desarrollo. Con esta herramienta, basada en la programación negociada, los distintos actores individualizan una serie de objetivos, seleccionando los proyectos de intervención compatibles con tales propósitos y concordando un conjunto de medidas para facilitar y sostener la ejecución de los mismos”.*

Los pactos territoriales son el momento en que el diseño del proceso se decanta en la definición de roles, responsabilidades, compromisos y mecanismos de financiación. Un pacto territorial debe definir:

1. Definición de roles,
2. Responsabilidades y compromisos
3. Mecanismos de financiación para acciones y proyectos para el desarrollo.

En el mismo texto antes citado, el autor ofrece el siguiente análisis:

*“La idea de fondo de los pactos territoriales se puede resumir en la intención de favorecer el desarrollo a través de intervenciones que estimulen, con incentivos financieros y servicios, la cooperación de los actores locales (públicos y privados), de modo de poner en funcionamiento proyectos integrados de desarrollo local sometidos a procedimientos de verificación. Se trata entonces de remover los obstáculos que influyen negativamente la productividad, mejorando el contexto en el cual los actores productivos operan o pueden nacer, más que apoyar a la firma individual con incentivos de tipo fiscal o salarial” (Carmona, 2006: 4).*

En suma, estos pactos territoriales, que son una idea europea que ha tomado fuerza en otras partes del mundo, representan la posibilidad de desarrollar ejercicios financiados de cooperación, que redundan en empoderar a los actores locales frente a su propio proceso de desarrollo territorial. Esa mezcla es fundamental: cooperación, control social y empoderamiento de actores locales públicos y privados, que puede ser fundamental para la dinamización de un plan territorial, y en general, para echar a andar el desarrollo.

### Articulación de actores

Todos los procesos sociales son dinámicos y deben estar abiertos a la necesidad de vincular constantemente nuevos actores. Se debe actualizar el conocimiento que las entidades tienen sobre el territorio y generar nuevas alianzas con actores locales que aparecen en el camino y que pueden ser de interés estratégico en lo que respecta a la animación socio-económica del territorio.



01

---

Un agente de desarrollo es aquel actor, organización, entidad, instrumento o mecanismo que genera desarrollo en el territorio. Los agentes van más allá de su propio quehacer y abordan diversos ámbitos como el social, el productivo, económico, político, institucional, ambiental etc. Para ello gestionan, movilizan y potencian los recursos territoriales, con la intención de generar condiciones de empleo, circulación de capital, desarrollo productivo, sostenibilidad ambiental, estructuras funcionales de gobernanza y ordenamiento territorial.



02

---

Para que un Agente de Desarrollo Local tenga éxito es importante que sea reconocido y promovido por los actores locales, y que estos se comprometan a diseñarlo y administrarlo. De esta manera, solo si los actores locales le apuestan y trabajan de manera mancomunada con las instituciones que hemos denominado agentes del Desarrollo Económico Local, estos se convierten en verdaderos transformadores de la calidad de vida de los territorios. Para ello es necesario superar la resistencia del sector público a compartir decisiones con el sector privado y la resistencia del sector privado a compartir gestión con el sector público.



03

---

Es importante especificar que los agentes no cuentan con flujo financiero libre para financiar acciones e iniciativas. Los agentes son entidades neutras que representan los intereses del territorio. En ese sentido se mantienen al margen de cualquier interés o cambio político, propenden por la toma de decisiones colectivas. Además, los agentes no se crean para ejecutar proyectos se crean para transformar territorios, siempre en función de un trabajo colectivo que esté apalancado por diferentes actores locales que no necesariamente pertenecen a los sectores menos favorecidos. Se trata de generar integralidad en el territorio convocando todos los actores que puedan aportar en un proceso de desarrollo.



04

---

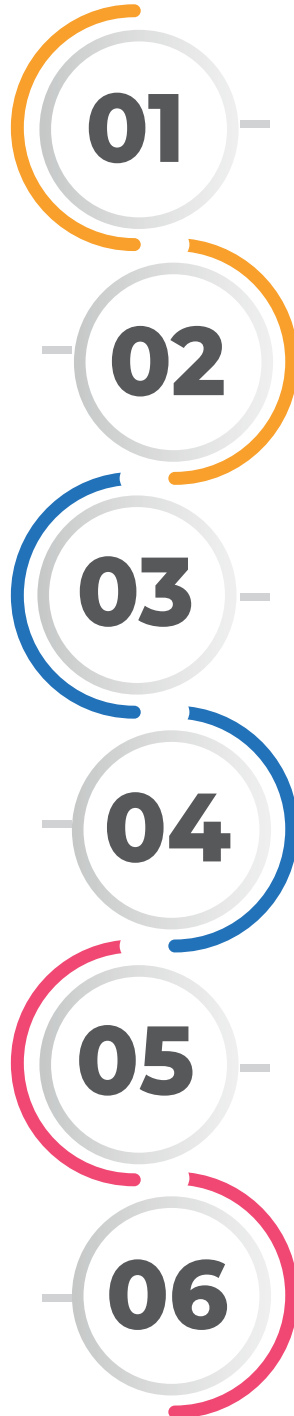
Algunos ejemplos de Agentes de Desarrollo son las Agencias de Desarrollo Local (ADEL), los Centros de Servicios Empresariales (CSE), las Cámaras de Comercio, los Consorcios de Cadenas de Valor (COV), Incubadoras de empresas, Agencias Públicas de empleo Centros de Transferencia tecnológica y Centros de Negocios innovadores, entre otros.

### En síntesis

El desarrollo económico local se concibió en Europa occidental en los años 50, con el fin de contribuir a la recuperación de los territorios que habían quedado afectados después de la segunda guerra mundial. Los objetivos a cumplir eran potenciar las capacidades locales y el trabajo de sus actores, aumentar el empleo y la relación entre las empresas locales, contribuir a una mayor producción de bienes y servicios. Hoy, diversas organizaciones internacionales integran este enfoque en sus políticas y acciones de cooperación (OIT, BID, Unión Europea, CEPAL, cooperación alemana, española, suiza, entre otras). Además, algunas de estas instituciones desarrollan foros en diferentes partes del mundo, en donde las agencias empresas y personas vinculadas a estos procesos pueden compartir su historia. La academia y el sector privado también han venido reflexionado sobre las posibilidades del Desarrollo Económico Local.

Las amenazas de la globalización pueden ser menguadas por el desarrollo local dado que este plantea una relación distinta con el territorio. La apuesta es pensar el territorio como una construcción de todos, como el resultado de los vínculos, las apuestas, las luchas y las potencialidades locales.

Tanto en Europa como en América Latina, el Desarrollo Económico Local ha generado procesos de transformación local con impacto global. El enfoque cuenta con una historia y en ella se evidencian unos aciertos y unos retos. Cada nueva experiencia tiene que reinventar el DEL y ponerlo al servicio de las poblaciones.



El Desarrollo Económico Local es un: Proceso deliberado y dinámico de transformación local que, sobre la base de una identidad territorial, el compromiso de los actores involucrados el reconocimiento de limitaciones y potencialidades y el establecimiento de acuerdos mínimos genera apuestas económicas sostenibles para el mejoramiento de medios de vida" (Red Adelca, 2016)

Para el DEL, la dimensión económica es fundamental. No obstante, contrario a lo que podría pensarse, la producción de capital no es el único objetivo. La vida de las personas está en el marco de unas condiciones materiales (vivienda, empleo, entre otras) que hacen o no posible la realización humana. En la medida en que las personas puedan garantizar estas condiciones, pueden dedicarle mayor tiempo y dedicación a su desarrollo integral. Por ello, el DEL considera como elemento activo el desarrollo económico, pero no es el desarrollo económico por el desarrollo económico. "No es la plata por la plata". Es la generación de vínculos entre los actores económicos, la optimización colectiva de los procesos productivos, para construir territorios con posibilidades que permitan al desarrollo humano completo.

Los elementos que deben potenciarse para que se de un proceso de desarrollo local exitoso son: 1. La gobernanza, 2. La visión compartida, 3. El enfoque estratégico co-opetitivo humano, 4. La planificación estratégica, 5. La implementación y 6. El monitoreo, estos elementos condensan los procesos políticos, sociales y económicos que deben llevarse a cabo a su vez, en ellos se representa el enfoque del DEL, el cual se caracteriza por la participación, el diálogo intersectorial y la potenciación de los recursos endógenos.