

Revista Electrónica

AGENDA PÚBLICA

Edición Año V / N° 10

Diciembre 2006

AUTORES

Oswaldo Andrade
Andrés Palma
Eduardo Aquevedo
Gabriela Elgueta
Heinrich Von Baer
Juan Pablo Valenzuela
Mario Rosales

EDITORIA

Gabriela Elgueta

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y CREACIÓN DE EMPLEO. COMPLEJIDADES DE UNA RELACIÓN VIRTUOSA

Oswaldo Andrade Lara*

Una definición comúnmente usada por la OIT (Organización Internacional del Trabajo) entiende al Desarrollo Económico Local como un proceso de desarrollo participativo que estimula las asociaciones entre los principales actores sociales, públicos y privados, en un territorio definido, permitiendo tanto el diseño como la implementación de una *estrategia de desarrollo común*, que haga uso de los recursos y ventajas comparativas locales en un contexto global, con el objetivo de crear trabajo decente y estimular la actividad económica.

La definición constituye un buen punto de partida para nuestra reflexión porque, en primer lugar, nos pone cara a cara con la complejidad del *proceso* que involucra el Desarrollo Económico Local. Y, en segundo lugar, sitúa el foco de este proceso en un territorio definido.

Ahora bien, este énfasis en un territorio específico no implica que las responsabilidades de articulación de la política de desarrollo local se circunscriban exclusivamente al nivel local o regional. De lo que se trata, más bien, es de articular tres niveles de acción: el nivel macro de las políticas y los actores nacionales; el nivel meso, correspondiente a las políticas sectoriales, los actores regionales y locales; y un nivel micro correspondiente al ámbito específico de las interrelaciones entre las empresas.

Desde luego, el espacio natural del proceso es el territorio, entendido no en una acepción geográfica simple, sino más bien como “un conjunto de potencialidades”. Detengámonos un poco en este aspecto. El territorio comprende evidentemente los recursos naturales de los que está dotado, pero también la calidad y cantidad de sus recursos humanos; puede ser que estos escaseen y se requiera estimular la inmigración, o puede que sus niveles de capacitación sean muy bajos y se requiera poner énfasis en esa dimensión de la inversión público/privada. El territorio supone también intereses en común, una cultura compartida y determinados niveles de interacción entre los actores.

* Ministro del Trabajo y Previsión Social.
Abogado graduado en la Universidad Católica de Chile y Licenciado en Derecho en la Universidad de Salamanca.

Es, entonces, sobre ese conjunto de variables que opera la estrategia de desarrollo económico local.

Pensemos, por ejemplo, en el caso de la Quinta Región de Chile, específicamente en Valparaíso. Esta región presenta una situación paradójica que ha llevado a imaginar alternativas sugerentes para su desarrollo. En efecto, Valparaíso se ha caracterizado en los últimos años por presentar tasas de desempleo altas en relación a la media nacional. Por otro lado, se trata de una región que concentra un amplio abanico de universidades de buen nivel, que generan, cada año, nuevas camadas de ingenieros de alto nivel técnico. Este flujo de jóvenes ingenieros y técnicos altamente calificados no encuentra en dicha región los puestos de trabajo para desarrollar su empuje y creatividad, pues, de hecho, la región registra en las últimas décadas una tendencia a la desindustrialización neta y una expansión de los servicios que, si bien es importante, no logra en ningún caso captar a todos los nuevos especialistas en telecomunicaciones, por mencionar un sector clave.

Esto ha llevado a algunos especialistas a pensar que, a partir de una compleja estrategia de desarrollo económico local, Valparaíso podría llegar a convertirse en un símil de Silicon Valley, pues existirían ciertas condiciones básicas que podrían convertirlo en un proyecto viable.

Al hacer el ejercicio intelectual sobre los componentes clave de esa eventual estrategia, palpamos inmediatamente la necesidad de articulación de los tres niveles de acción referidos más arriba: ¿apoyará el nivel central este proceso con, por ejemplo, una política de exenciones tributarias a las empresas tecnológicas transnacionales que se instalen en la región? ¿o bien con una dotación excepcional de recursos para infraestructura necesaria al proyecto? Por otro lado, a nivel regional o local, ¿se logrará un consenso para hacer compatible esta estrategia con la fuerte opción por el desarrollo turístico que se ha privilegiado en el último tiempo?. Este punto debe ser resuelto privilegiadamente en ese nivel, y para ello se requiere el desarrollo de un diálogo social específico para procesar ese dilema y los desafíos que de él se deriven.

A este respecto, los especialistas sugieren la pertinencia de instituir un Foro Local, en el cual deben converger el gobierno local; las empresas locales y las organizaciones sindicales; las escuelas, universidades, centros de formación técnica; las ONG, cooperativas; y las instituciones financieras.

Esta instancia permite ir dando forma a la estrategia de desarrollo local “desde abajo”, generar consensos sólidos que la hagan sustentable en el tiempo y fijar e ir cumpliendo, paso a paso, las etapas necesarias a su materialización. Estas comprenden un diagnóstico territorial y un mapeo institucional. Un fuerte trabajo de sensibilización y de cooptación de toda la población local para que se sume a la estrategia de desarrollo consensuada. La selección y jerarquización de iniciativas de corto y largo plazo (que incluyen los cabildeos con el nivel central). La creación y coordinación de

estructuras de puesta en marcha. Y, finalmente, el despliegue de la estrategia, con sus respectivos procesos de evaluación y retroalimentación.

Si nos concentramos ahora en las potencialidades productivas y de empleo locales, lo primero que se requiere para pensar el tema y actuar sobre él es una perspectiva sistémica. Ello implica considerar varios ámbitos de acción interrelacionados. Existe un primer plano que es de resorte de la gestión pública local. Allí están considerados el ordenamiento territorial, el planeamiento urbano, la dotación y mantenimiento de infraestructura y equipamientos básicos, el sistema fiscal imperante y, en general, el marco jurídico y regulatorio que engloba este plano.

En segundo lugar, está la estructura económica local y el tejido de empresas, que tiene como contrapartida la población y el mercado de trabajo locales. Dos grandes desafíos, a este nivel, de la estrategia de desarrollo local, es expandir la oferta de puestos de trabajo y procurar la optimización del “encuentro” entre oferta y demanda de empleo. Aquí, adquieren pleno sentido labores que son propias del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, tales como la capacitación (que por lo general es proveída a partir de la colaboración público/privada), la intermediación laboral (donde juegan un rol fundamental, en lo territorial, las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) y la gestión de los programas de empleo directo.

Pero suelen darse complejidades adicionales derivadas del hecho que la población y la estructura productiva de un determinado territorio sean muy heterogéneas, lo que refuerza la necesidad de un trabajo interministerial. Así por ejemplo, es interesante el caso de la Primera Región del país, donde existe una fuerza de trabajo muy calificada (y una demanda por ella) ligada al sector minero, un importante segmento que se desempeña en el área de servicios y otro sector, no despreciable en términos numéricos, que se desempeña en la agricultura de subsistencia en sectores relativamente aislados geográficamente. Esto obliga a una política más compleja, que potencie tanto la empleabilidad de la fuerza de trabajo ligada a los sectores modernos, productivos y de servicios, como la capacidad de emprendimiento de los pequeños productores rurales, ofreciéndoles de paso posibilidades de diversificación (una de cuyas vías es el turismo rural y patrimonial). Además, existe un último segmento importante de la fuerza de trabajo ligada a la actividad pesquera, tanto industrial como artesanal, los cuales tienen requerimientos de orden distinto.

Teóricamente, este nivel que comprende la estructura económica local y el tejido de empresas, requiere también una atención especial al tipo de eslabonamientos productivos que se quiere desarrollar, a la base territorial y funcional de los mismos ¿están dadas, por ejemplo, las condiciones para desarrollar en el corto plazo, o para proyectar a futuro, un *cluster* minero? Preguntas de esa índole, y las acciones derivadas, son parte sustancial de la estrategia de desarrollo local.

En tercer lugar, debe considerarse como un nivel específico el sistema de servicios financieros y servicios de desarrollo empresarial, los cuales, como se sabe, tienen características muy específicas, ya sea se trate de gran empresa, PYMES o MIPES. Hoy por hoy, además, adquiere cada vez más importancia una línea de servicios financieros focalizados en proyectos altamente innovadores, riesgosos pero con un potencial impacto de valor agregado muy grande. La cobertura del abanico completo de servicios referido es un desafío clave para una estrategia de desarrollo local.

En el marco de esta visión sistémica, no pueden dejar de considerarse dos variables clave: las características y una adecuada gestión del medio ambiente, y el patrimonio cultural implícito y por desarrollar en el territorio en cuestión. Si se los considera en su vínculo con la estrategia de desarrollo económico local, sin duda que son dos importantes “capitales” que es menester gestionar adecuadamente.

Así por ejemplo, volviendo al caso de la Región de Valparaíso, los que han postulado su potencial de convertirse en una suerte de Silicon Valley sudamericano, destacan como una ventaja comparativa adicional de esta zona –sumada al hecho de contar con la red universitaria de buen nivel y mencionada– su alto valor patrimonial y la buena calidad de vida imperante (buen clima, buenos niveles de seguridad pública, etc.), lo que la haría atractiva también para los cuadros de alto nivel que requieren las empresas de alta tecnología, además de aquellos formados endógenamente. Esta elite transnacional de profesionales de alto nivel, requiere incentivos adicionales a los salariales para desplazarse a lugares recónditos de la geografía mundial. Por ello, las variables patrimonial y medio ambiental pueden hacer una diferencia significativa.

Esta breve exposición, que ofrece un panorama general de las complejidades del vínculo entre desarrollo económico local y creación de empleo, pone de relieve, inmediatamente, la centralidad del diálogo social para asegurar el conjunto de articulaciones requeridas. De la calidad y la sistematicidad de ese diálogo y el planeamiento de tareas asociadas depende, en gran medida, una adecuada *gestión* de la estrategia de desarrollo económico local. Y en definitiva, si ella es exitosa, podrá desplegarse a cabalidad el vínculo virtuoso entre desarrollo (no sólo crecimiento) y creación de empleo, con impacto directo sobre la población del territorio considerado.

Por cierto, en materia de desarrollo no existe ninguna instancia, ni pública ni privada que, por sí sola, sea capaz de controlar todas las variables involucradas en el proceso. Pero lo que sí se puede hacer, y con éxito, es formular una estrategia dinámica que permita hacer converger procesos y crear sinergias. Es esa la lógica que está detrás de múltiples experiencias exitosas que están allí, disponibles para aprender de ellas, pero siempre teniendo en cuenta que ninguna de ellas es enteramente replicable, porque cada proceso de desarrollo económico local es un desafío único e irrepetible que invita a la creatividad y al esfuerzo conjunto.