

HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Rodolfo Canto Sáenz

Maestro y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México; académico de tiempo completo de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, de la que fue director entre 2001 y 2008.

Autor de varios libros y capítulos de libros, así como de artículos arbitrados sobre políticas públicas, política industrial y desarrollo territorial.

Profesor de Análisis, Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas, Economía y Estado y Teoría Política.

La agenda de políticas públicas para el desarrollo local o endógeno es cada vez más amplia y compleja, hecho que en sí mismo da cuenta del creciente involucramiento de los gobiernos y las sociedades locales en la promoción del desarrollo. Uno de los principios fundamentales de la teoría del desarrollo local es que éste no llega desde fuera sino surge dentro, y que no debe esperarse que otros hagan lo que la comunidad no haga por sí misma o, en palabras de Oscar Madoery (2008), que el desarrollo no se importa. La agenda de políticas públicas para el desarrollo local incluye al menos los siguientes tópicos: Cohesión Social, Sostenibilidad, Competitividad, Construcción de Ciudadanía y Estado, Capital Social y Responsabilidad Social.

Estos grandes temas derivan en objetivos que suelen ser contradictorios entre sí. Por ejemplo, algunas políticas de promoción de la competitividad pueden resultar contradictorias con otras que promueven la cohesión o la responsabilidad social. Los promotores del desarrollo local deben estar prevenidos y preparados para esto y estar siempre dispuestos a privilegiar el Diálogo Social como elemento cohesionador y vinculante de toda la agenda del desarrollo.

Hoy en día tiende a generalizarse el consenso en torno a las tres grandes dimensiones del desarrollo. Para que sea tal debe ser socialmente equitativo, ecológicamente sostenible y económicamente estable. En palabras de Francois Vallaey (2008), "debemos superar el enfoque simplista, cortoplacista, fijado únicamente en el crecimiento. Debemos promover un enfoque complejo, trans-disciplinario, trans-institucional, basado en la coordinación y el consenso, buscando maximizar energías y crear capital social". Sobre estas premisas, hagamos breves referencias a los temas mencionados.

COHESIÓN SOCIAL

Es preciso insistir, junto con Palma (2008) en que no basta con que se genere crecimiento económico. Es necesario que junto al crecimiento haya mejoría en todos los indicadores de cohesión social o al menos en el conjunto de ellos. Pero, ¿qué entendemos por cohesión social? Palma retoma, entre otros, los conceptos de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe y del Consejo de Europa.



La Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, realizada en Viena en 2007, declaró que "la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos las oportunidades de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad"; la declaración enumera una serie de políticas que debieran llevarse adelante en la región para avanzar hacia el objetivo de tener sociedades más cohesionadas:

- Establecer políticas fiscales y de protección social adecuadas para fomentar un crecimiento económico equitativo con justicia social que favorezca la creación de empleo de calidad y productivo, y que busque incorporar el sector informal en la economía formal
- Reafirmar el compromiso de erradicar la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y todas las formas de discriminación
- Promover la gobernabilidad democrática
- Adoptar estrategias generales e integradas y políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades, así como un mayor acceso a la educación, salud y empleo, integrando en ellas la perspectiva de género
- Fomentar la responsabilidad social de las empresas, estimular el diálogo social y la participación de todos los actores pertinentes, incluida la sociedad civil
- Promover el respeto a la diversidad étnica.

Para el Consejo de Europa, "la cohesión social consiste en la capacidad de la sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, incluyendo el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto por la dignidad humana, la diversidad, la autonomía personal y colectiva, la participación responsable y la reducción al mínimo de las disparidades sociales y económicas con el objetivo de evitar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen metas comunes por medios democráticos".

Palma hace notar que este concepto permite superar los enfoques funcionales de la cohesión social, evitar considerarla desde una aproximación negativa y visualizar las políticas de cohesión como objetivo-proceso y descripción-prescripción. Desde esta lógica, la cohesión social no constituye



el recuerdo nostálgico de la armonía social perdida, sino que incluye los aspectos claves de una estrategia para alcanzar una sociedad moderna basada en el reconocimiento de los derechos, la libertad y la dignidad humana, y el desarrollo sustentable. Las visiones tradicionales de la cohesión, que la definen sólo en términos del grado en que los miembros de un sistema social comparten valores, exhiben sentido de pertenencia o manifiestan la capacidad de trabajar juntos, no responden a las preguntas sobre la pluralidad de intereses e identidades existentes en las sociedades. El uso de una aproximación funcional a la cohesión puede conducir a que ésta sea entendida como la ausencia de diferencias, a olvidar la dimensión del actor y a concebir a una sociedad cohesionada como un sistema totalmente armónico. En la visión del Consejo de Europa, ninguna sociedad es completamente cohesionada y, por tanto, la cohesión social es más bien un ideal que una meta a ser alcanzada" (Palma, 2008)

SOSTENIBILIDAD

Sostenibilidad y sustentabilidad suelen emplearse como sinónimos y es así como los empleamos aquí. El desarrollo sostenible es el compromiso de mejorar la calidad de la vida humana respetando la capacidad de carga de los ecosistemas: vivir bien en un mundo sostenible. Este objetivo debe situarse en la base de las estrategias de desarrollo (Vallaey, 2008). Hoy en día existen dos índices muy útiles para evaluar los avances hacia el desarrollo sostenible: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la ONU, que monitorea la salud, la educación y el ingreso de las personas, y el de la Huella Ecológica, que calcula el impacto ambiental de la actividad económica de personas, empresas y países.

En una escala de cero a uno, el IDH mínimamente aceptable se ubica en 0.8, que en América Latina sólo alcanzan algunos países, y la máxima huella ecológica sostenible se calcula en 2.1 hectáreas globales por persona, observable en la mayoría de los países latinoamericanos. En comparación, la huella ecológica en Estados Unidos es de alrededor de 9 hectáreas globales por persona, por lo que se afirma que, si todos los seres humanos tuviéramos el nivel de consumo de los estadounidenses, harían falta entre cuatro y cinco planetas tierra. El mundo como tal, rebasó su huella ecológica sostenible desde finales de los años 80 por lo que hoy en día vivimos, como planeta, en un modelo de desarrollo insostenible.



COMPETITIVIDAD

Es fácil notar que la competitividad no debe buscarse a cualquier precio, pero aún así es una variable absolutamente necesaria si queremos mejorar el bienestar y la calidad de la vida humana. Sobre las bases de la sostenibilidad y la cohesión social es necesario promover políticas que contribuyan a la generación y distribución equitativa de la riqueza. Algunas de las claves para elevar la competitividad local son las siguientes:

Impulsar la difusión de las innovaciones y el conocimiento en el tejido productivo local y regional. El desarrollo tiene un carácter territorial y las innovaciones y el cambio tecnológico surgen en el territorio, asociados con los saberes locales, la calificación de los recursos humanos y las instituciones que realizan investigación y desarrollo. Las innovaciones surgen básicamente dentro de las instituciones y las empresas y en todo caso en el ámbito local, aunque en ocasiones los clientes y proveedores de fuera pueden ser catalizadores del proceso de innovación (Vázquez Barquero, 2005). Los mecanismos de introducción y difusión de las innovaciones y el conocimiento contribuyen directamente al crecimiento de la productividad del sistema económico y al desarrollo sostenible a largo plazo de la economía. De este modo, las iniciativas que impulsan la difusión de las innovaciones se han convertido en uno de los ejes de la nueva política de desarrollo sostenible; entre tales iniciativas destaca la creación de instituciones que asuman directamente la promoción y difusión de las innovaciones y el conocimiento en el tejido productivo y la política pública locales, tales como:

- Parques científico-tecnológicos
- Agencias de Desarrollo Local
- Centros de diseño y desarrollo de cadenas de valor (del vestido y del calzado, por ejemplo)
- Centro de servicios profesionales especializados para las empresas y dependencias públicas
- Agrupamientos industriales
- Unidades de transferencia de tecnología de las universidades y centros de investigación
- Sistema de incentivos a la participación de los investigadores en las tareas de la innovación



- Asociaciones entre gobierno, universidades y sectores productivos para la promoción de la innovación.

Políticas laborales activas. Dignas de mención especial son las políticas activas de empleo, que actúan de manera simultánea como mecanismos de inclusión social y de desarrollo de capital humano, base de la competitividad. Es necesario crear oportunidades de empleo con medidas como la provisión de capacitación técnica, los programas de apoyo a las MIPYMES, que son grandes empleadoras, y a los productores rurales; también debe promoverse la formalización del trabajo informal, habida cuenta de que los trabajadores del sector informal ganan menos y carecen de prestaciones de todo tipo.

Enfoque territorial. Es imprescindible. No sólo las empresas aisladas compiten entre ellas sino también los territorios. Luego, tanto a las empresas como a todos los demás actores debe interesar el tema de la competitividad. Otras políticas públicas necesarias en la tarea de elevar la competitividad territorial son: crear eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante en las cadenas de producción locales, promover la inversión en capital humano y en tecnología e incrementar el acceso de las MIPYMES al crédito.

Desarrollo urbano. Este gran tema está estrechamente ligado con la competitividad territorial y también con la cohesión social. En este ámbito son necesarias políticas públicas para mejorar y homogenizar el acceso a los servicios públicos, toda vez que existen profundas diferencias en su calidad, variedad y cobertura, particularmente en las zonas conurbadas y metropolitanas. También se requieren políticas públicas eficaces para el ordenamiento del uso del suelo, para evitar el crecimiento desordenado, para crear infraestructura y servicios urbanos y para enfrentar problemas ambientales tan graves como la basura tóxica, la contaminación del manto freático, el ruido y la calidad del aire. La OCDE sugiere crear una entidad independiente que se responsabilice de la planeación urbana de largo plazo.

CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA Y ESTADO

El desarrollo local requiere participación y corresponsabilidad ciudadanas. Los ciudadanos deben defender sus derechos pero también hacer honor a



sus obligaciones, y entre éstas destacan las obligaciones fiscales, cuyo cumplimiento es condición de existencia de las políticas públicas; en el mismo sentido, los grandes objetivos de la cohesión social, el cuidado del medio ambiente, la gobernabilidad democrática y la responsabilidad global precisan de una ciudadanía responsable, consciente y comprometida; no hay sustituto para ella.

Las políticas de construcción de ciudadanía deben avanzar por lo menos en dos frentes. Por un lado, es indispensable impulsar la formación cívica desde los estadios más tempranos de la educación; experiencias de otros países demuestran que la responsabilidad, la conciencia y el compromiso ciudadanos pueden elevarse de una generación a otra con las políticas educativas adecuadas. Por otro lado, se requiere avanzar en la construcción de canales institucionales para la participación ciudadana, que consoliden los logros ya existentes como la ciudadanización de los procesos electorales y de los mecanismos de acceso a la información, y que den lugar a otros nuevos, tales como los consejos ciudadanos de planeación, los consejos ciudadanos de evaluación de políticas públicas y los presupuestos participativos.

También es necesario construir estado, especialmente en el ámbito local. La experiencia mexicana contemporánea revela una fuerte debilidad de los gobiernos municipales, cuya breve duración, de sólo tres años sin posibilidad de reelección inmediata, impide la consolidación de equipos eficaces de gobierno; por ejemplo, un estudio reciente de la OCDE sobre Yucatán revela que más del 80 por ciento de los funcionarios municipales no tenían experiencia previa en cargos públicos (OCDE, 2007) Así, la fugacidad de los gobiernos municipales obstaculiza el desarrollo de un servicio civil de carrera; otros factores a considerar son la existencia de cientos de municipios rurales con poblaciones minúsculas y empobrecidas, su dependencia fiscal casi absoluta de los otros ámbitos de gobierno y su debilidad frente a los poderes de facto locales. El fortalecimiento de los gobiernos municipales es una tarea imprescindible en la senda del desarrollo local.

CAPITAL SOCIAL

Luego de grandes debates teóricos que llegaron a poner en duda su utilidad y pertinencia, el concepto de capital social se ha afirmado como central en la



discusión del desarrollo local y de temas cercanos, como los aquí abordados de cohesión social y participación ciudadana. El capital social tiene que ver con la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica, el consenso moral y los valores éticos que, en conjunto, generan en una sociedad un clima de confianza provechoso para todos. Se trata de generar redes, interacciones, vínculos entre personas y organizaciones sobre la base de la cooperación, las relaciones "gana-gana", el diálogo y el consenso. La Universidad de Michigan distingue tres clases de capital social (Vallaey, 2008):

De vínculo: se da en un contexto de relaciones sociales cerradas, generalmente está basado en características comunes, ya sea heredadas o adquiridas con base en compromisos de por vida, y de frecuente contacto personal.

De nexos: se da en relaciones sociales semicerradas, principalmente institucionales, y está basado en características comunes adquiridas y a veces en compromisos de mediano plazo tales como convenios, redes o asociaciones.

De puente: tiene lugar en relaciones asimétricas entre personas con muy pocas características comunes, limitado contacto personal y generalmente con significativas diferencias en la posesión de recursos, por ejemplo los modelos de comercio justo.

El capital social de vínculo genera mucha seguridad y confianza entre los miembros del grupo pero contribuye poco a la innovación social. El capital social de nexos genera confianza y cierta innovación socialmente rentable. El capital social de puente genera mucha innovación social, a pesar de los lazos débiles entre las personas. Así, las formas de nexos y de puente dan lugar a sinergias que se traducen en alto valor agregado en materia de innovación social.

Desde la perspectiva del desarrollo local cobran especial interés las formas de nexos y de puente del capital social y por tanto deben ser promovidas con medidas de política pública como el fomento del asociacionismo, la promoción de los mecanismos de diálogo social y el apoyo a redes como las de productos orgánicos, de comercio justo, de consumidores, de equidad de género, de defensa de los derechos humanos y del medio ambiente, entre muchas otras.



RESPONSABILIDAD SOCIAL

Los modelos tradicionales del desarrollo reconocen tres grandes funciones de las organizaciones productivas: generar riquezas, producir bienes y servicios y devolver parte de sus utilidades a la sociedad en la forma de impuestos y, a veces, de contribuciones filantrópicas. Tales modelos desconocen, en cambio, la gran cantidad de efectos colaterales (externalidades) ocultos y a veces inconscientes que genera el proceso de producción-distribución-consumo sobre la vida de las personas y sobre el medio ambiente, por ejemplo el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación ambiental, los daños a los ecosistemas, la explotación del trabajo infantil y los daños a la salud de los trabajadores en muchos países.

La suma de los efectos colaterales causados por millones de organizaciones productivas en todo el mundo aumenta constantemente los riesgos sociales y ambientales a escala global, en un contexto en que se tiene cada vez menos tiempo para administrar problemas cada vez más agudos. De este modo, la gestión conjunta del riesgo global se ha convertido en un problema central en la agenda planetaria y en un imperativo ético de la humanidad. Para comprender mejor el concepto de responsabilidad social es útil recordar la existencia de tres generaciones de ética (Vallaey, 2008):

Ética personal: distingue entre el bien y el mal. Su campo por excelencia es el de las relaciones personales e implica una responsabilidad moral individual.

Ética social: distingue entre lo justo y lo injusto. Su campo es el de las relaciones sociales e implica una responsabilidad jurídica.

Ética global: distingue entre sostenibilidad e Insostenibilidad. Su campo es el de las relaciones sistémicas globales e implica una responsabilidad social.

La Responsabilidad Social es la herramienta gerencial de la ética global para las organizaciones. Permite administrar éticamente los impactos colaterales de nuestras actividades colectivas. Su definición a escala global está contenida en la ISO 26000 (3er borrador, septiembre 2007) y es el resultado de un consenso mundial entre todos los sectores sociales: es la responsabilidad de una organización por los impactos de sus decisiones y actividades en la



sociedad y en el medio ambiente (incluye productos y servicios, esfera de influencia y responsabilidad en la cadena de producción) a través de una conducta transparente y ética que:

- Sea consistente con el desarrollo sustentable y el bienestar de la sociedad
- Tome en cuenta las expectativas de los grupos de interés (*stakeholders*)
- Esté en conformidad con la legislación vigente y congruente con las normas de conducta internacionales; y
- Sea integrada en toda la organización y practicada en todas sus relaciones

La responsabilidad social es un camino hacia el manejo ético de las organizaciones de cara al riesgo sistémico global. Significa *decir lo que se hace* (transparencia, rendición de cuentas) y *hacer lo que se dice* (congruencia con sus valores y declaraciones) siguiendo estándares internacionales consensuados para el desarrollo humano sostenible; tal es ser ético hoy en día en la nación común, que es la Tierra.

COMENTARIO FINAL

Es preciso reconocer que el desarrollo es complejo y multidimensional y que, por esto mismo, es necesario evitar los reduccionismos que tienden a identificarlo con una o unas pocas de sus dimensiones, como el crecimiento económico, el desarrollo comunitario o la protección de los ecosistemas, por ejemplo. También es necesario aceptar que todas las dimensiones son importantes, aun cuando nuestra práctica personal o grupal tienda a privilegiar alguna de ellas. Siempre habrá a nuestro alrededor agentes o promotores del desarrollo que concentran sus esfuerzos en otras diferentes y persiguen objetivos que, como señalábamos al principio, no necesariamente coinciden con los nuestros; en tales casos debemos evitar las descalificaciones o la incompreensión, que suele ser mutua. Sólo el diálogo social, abierto y desprejuiciado, permitirá avanzar hacia una visión compartida del desarrollo local.

Por esto mismo, la construcción de una agenda eficaz del desarrollo local no puede ser sino participativa; de otro modo tenderá a incluir sólo las prioridades



de los poderes establecidos, sean institucionales o fácticos. La amplia participación de la sociedad civil es absolutamente imprescindible para garantizar la también imprescindible multidimensionalidad de los objetivos del desarrollo.

Por lo demás, todos los grandes temas del desarrollo local, sin excepción, requieren de la amplia participación de la ciudadanía para la consecución de los objetivos fijados. Por ejemplo, los retos ecológicos y ambientales no pueden ser enfrentados sólo con programas y acciones de política pública, porque conciernen al ser y actuar cotidiano de todas las personas; lo mismo puede decirse de los objetivos económicos, como la difusión de las innovaciones y el conocimiento, o de los objetivos de cohesión social.

Los gobiernos no tienen la capacidad de resolver por sí solos los grandes problemas sociales, económicos y ambientales que obstaculizan el desarrollo. Para enfrentarlos con posibilidades de éxito es imprescindible la participación de la ciudadanía y la sociedad civil organizada que, a través del diálogo social constructivo y desprejuiciado, genere una visión compartida del desarrollo local y construya los caminos para alcanzarlo.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOISIER, Sergio, 2000, *Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?*, Estudios Sociales No. 103, C. P. U. Santiago de Chile.

_____, 2005, *Conversaciones sociales y desarrollo regional. Potenciación del capital sinérgico y creación de sinergia cognitiva en una región* (Mimeo)

GIRARDO, Cristina (Coordinadora), 2008, *El desarrollo local en México. Aportes teóricos y empíricos para el debate*, UNAM, México.

MADOERY, Oscar, 2008, *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

OECD, 2007, *Territorial Reviews. Yucatan, Mexico*.

PALMA IRARRÁZAVAL, Andrés, 2008, *Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social*, Documentos de cohesión social, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

VALLAEYS, Francois, 2008, *La Responsabilidad Social Universitaria como marco institucional para la innovación educativa* (Mimeo) Universidad Autónoma de Yucatán.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio, 2005, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Madrid.

