



¿Cómo introducir el DEL como enfoque para el cambio económico en un país?

Desde su creación en 2003, Mesopartner viene trabajando en el campo del Desarrollo Económico Local (DEL). Se comenzó con la facilitación de procesos de DEL y el desarrollo de herramientas y técnicas para hacer que el DEL sea más eficiente y efectivo. Mesopartner avanzó rápidamente hacia la evaluación de proyectos y enfoques de DEL, así como el diseño de componentes o programas completos de DEL. Entre 2016 y 2018, participamos en el diseño de dos programas distintos de DEL en Bangladesh

y Nepal. Actualmente, estos dos países están atravesando un proceso de descentralización y federalización, respectivamente, lo que hace que un diseño de programa de DEL sea particularmente desafiante – e interesante. En ambos casos, el objetivo del programa de DEL es establecerlo como un enfoque para la planificación económica y el desarrollo del país en su conjunto. En este artículo presentamos los principales elementos de estos programas de DEL, que pueden utilizarse como modelos para diseñar otros programas similares.

El punto de partida de todo diseño para un programa de DEL es la formulación de preguntas sobre quiénes somos y qué queremos lograr. Normalmente, un programa de DEL es iniciado por una organización de desarrollo nacional o internacional o por un donante que persigue ciertos intereses, como fomentar el crecimiento económico inclusivo, mitigar la pobreza y crear empleos, alimentar el espíritu empresarial, combatir los desequilibrios estructurales en un país o simplemente intentar un enfoque diferente para lograr uno o algunos de los objetivos anteriores. Probablemente esta organización ya aplicará ciertos principios y tendrá experiencia y redes establecidas a nivel regional y nacional en el país en cuestión. Contará con cierta cantidad de recursos disponibles para implementar el programa. Querrá ver resultados con bastante rapidez o tal vez tendrá la paciencia para esperar que surja un proceso de cambio local durante un tiempo más largo. Estos puntos de

partida distintos deben discutirse y decidirse desde el principio, ya que son esenciales para el proceso de diseño de un programa de DEL.

El DEL se adhiere a un conjunto de *principios fundamentales* que definen su ADN, lo cual debe tenerse en cuenta para el diseño de programa de DEL:

- El DEL se basa en la planificación e implementación participativa de actividades pragmáticas, lo que presupone el diseño y la prueba continuos de intervenciones de desarrollo a corto y largo plazo a nivel local.
- El DEL es principalmente un enfoque de abajo hacia arriba, que no sólo se provee sino que también se diseña y se apropia a nivel local. Se basa en la colaboración pragmática entre los actores del sector público y privado. La facilitación del proceso de DEL





se considera efectiva cuando logra crear y movilizar el conocimiento local.

- Al mismo tiempo, el establecimiento del DEL como un enfoque para el cambio económico en un país requiere que un programa de DEL persiga un enfoque multinivel, en el cual el nivel nacional (y a veces incluso el nivel supranacional como la Unión Europea) debe cumplir un rol habilitante y de ampliación.
- El DEL debe tener en cuenta cómo las intervenciones en un nivel dado de la *Competitividad Sistémica* desencadenan cambios en otros niveles. Una iniciativa profunda de DEL debe abordar los cuatro niveles de competitividad sistémica (niveles meta, macro, meso y micro) ya sea directa o indirectamente (véase el Artículo 1 en la Reflexión Anual de 2017: *El nivel meso, el espacio meso y la relación con los territorios.*)
- El DEL es impulsado por la oportunidad y por el mercado, y el sector empresarial debe desempeñar un papel clave en la formulación, implementación

y evaluación de las actividades que incluye. Este enfoque privilegia las soluciones orientadas a la demanda para remediar las deficiencias a nivel local. Se debe privilegiar el uso de estructuras existentes en lugar de construir estructuras paralelas adicionales para el DEL.

- El diálogo público-privado (DPP) es un elemento central de un DEL sostenible. Un programa de DEL debe establecer una cultura efectiva de DPP que permita a los actores públicos y privados encontrar algún tipo de alineación sobre las prioridades y estrategias.
- Lo ideal sería que un programa de DEL tuviera dos *puntos de entrada institucionales*, uno a nivel local en las localidades objetivo, y uno a nivel nacional. A nivel local, los programas podrían comenzar con algunas localidades piloto para adquirir experiencia en la implementación del DEL en el país. Más tarde, se puede aumentar la cantidad de localidades para cubrir potencialmente todo el país. Para que el DEL sea tomado en serio como enfoque de desarrollo económico y para que sea incluido en las discusiones sobre prioridades y estrategias nacionales es importante entrar a nivel local y nacional en forma simultánea. Un punto de entrada a nivel nacional también puede facilitar el ajuste de las condiciones del marco jurídico y reglamentario a diferentes niveles administrativos en caso de ser necesario. Es importante seleccionar con cuidado tanto las organizaciones locales como las nacionales mediante una combinación de criterios de selección específicos, así como de conocimiento y experiencia locales. A nivel local, el poder de decisión independiente, la competencia organizacional y la reputación constituyen criterios clave. A nivel nacional, el interés en fortalecer la gobernanza local y la descentralización, junto con la capacidad de

acercarse al nivel local son cruciales. La posibilidad de coordinación entre los distintos ministerios competentes constituye otra ventaja para un socio a nivel nacional.

Un programa de DEL debe diseñarse de tal manera que permita un *proceso de aprendizaje* con evolución orgánica – tanto a nivel local como nacional. El primer análisis DEL en una localidad genera varias ideas y propuestas para actividades de implementación rápida. A medida que la implementación de estas actividades genere seguridad, motivación y confianza entre las partes interesadas locales, el proceso de DEL puede avanzar hacia actividades más complejas y ambiciosas. Como es imposible prever la ruta exacta que tomará esta trayectoria de aprendizaje, la facilitación de los procesos de DEL debe adoptar un enfoque incremental y permitir que los detalles del proceso surjan con el tiempo. Dada la complejidad del proceso de DEL y su

cambio en un punto podría desencadenar una serie de cambios adicionales, los cuales no pueden preverse por completo.

El DEL debe contar con una caja de herramientas que ofrezca una variedad de herramientas de sensibilización, análisis, planificación, aprendizaje, monitoreo, evaluación y estrategia. Una de las primeras tareas para un programa de DEL es la identificación de herramientas e instrumentos participativos adecuados y la búsqueda y/o capacitación de expertos que puedan introducirlos en el contexto del programa. En el mediano plazo, *una estrategia*



de desarrollo de capacidades de un programa de DEL ampliará el número de profesionales nacionales de DEL disponibles inicialmente para crear a un grupo más grande de facilitadores locales expertos en DEL. El diseño del programa de DEL debe incorporar la *gestión de conocimiento* y experiencia del DEL, que incluye la documentación y codificación de la práctica de DEL

emergente en el país. Esto abarca la expansión continua de la *caja de herramientas* de DEL, pero también la producción

de otros productos de conocimiento, la gestión del grupo de expertos en DEL y la creación de conciencia en varios niveles gubernamentales. Todos estos elementos son requisitos esenciales para posibilitar procesos de DEL en un país.

¿Cómo se combinan en la práctica los ingredientes mencionados de un programa de DEL? Esto depende en gran medida de la situación inicial y de las prioridades tanto de las organizaciones de desarrollo como de las contrapartes nacionales involucradas (véase también el Artículo 1: *La elaboración de una política locacional que se ajuste al contexto*). Por ejemplo, el proyecto de DEL que diseñamos en Bangladesh está estructurado en cuatro áreas de intervención: creación de capacidades de DEL, implementación de procesos piloto de DEL, políticas y promoción de DEL, y la gestión del conocimiento sobre el DEL. Es probable que un nuevo proyecto de DEL en Nepal incluya cuatro componentes: el análisis participativo de las economías locales; el diálogo público-privado-cooperativo a nivel local, provincial y nacional; el desarrollo empresarial en cadenas de valor seleccionadas (transversal a las localidades piloto); y la adaptación





de las condiciones del marco regulador a las nuevas estructuras federales en Nepal.

Cualquiera que sea el diseño inicial, no hay garantía de que un programa de DEL tenga éxito. La experiencia demuestra que el éxito del DEL depende de una variedad de factores. En primer lugar, debe haber interés y motivación por parte de los actores públicos y privados y otros involucrados relevantes para mejorar las condiciones económicas locales y el desempeño. Además, las partes interesadas relevantes deben tener la capacidad de actuar: es decir, la aptitud y autonomía para tomar decisiones, acceder a los recursos necesarios y conectar las áreas económicas funcionales a través de las fronteras administrativas. Otro requisito indispensable para que el enfoque de DEL funcione son la competencia y las estructuras de provisión de los actores clave para dirigir y sostener un proceso de DEL. En Bangladesh, la descentralización constituye un elemento importante del plan quinquenal actual del gobierno. El desarrollo económico se introdujo recientemente en la misión de las instituciones gubernamentales locales; se están realizando esfuerzos para construir un nivel meso local más fuerte y aumentar la generación de ingresos locales.

Queda por verse si estas medidas traerán mejoras suficientes de las condiciones necesarias para el DEL.

Al mismo tiempo, las estructuras de gobierno de Nepal están experimentando un cambio profundo. Los procesos actuales de descentralización y federalización fueron desencadenados por la nueva constitución del país promulgada en 2015. A las regiones las remplazaron provincias recientemente establecidas, y a los municipios se les concedieron amplios poderes de toma de decisiones. Todavía no queda claro hasta qué punto se transferirán al nivel municipal no sólo poder sino también recursos financieros. Tomará de dos a tres años para que las nuevas estructuras de gobernanza se configuren completamente.

Los dos ejemplos de Bangladesh y de Nepal demuestran que un programa de DEL implementado durante un proceso de cambio estructural en curso necesita ser particularmente flexible en su diseño y altamente adaptable, no sólo durante la fase inicial, sino a lo largo de toda la vida del programa.

Christian Schoen (cs@mesopartner.com)
Marcus Jenal (mj@mesopartner.com)