

El desarrollo local y las cooperativas¹

Paul Prévost²

Résumé

Paul Prévost «El desarrollo local y las cooperativas». *Cuadernos de Desarrollo Rural N° 37* segundo semestre de 1996, Santa Fe de Bogotá, páginas: 25-45.

Dans cet article, l'auteur tente de définir le développement local, sa dynamique, ses champs d'action et ses critères de succès. Enfin, il y positionne les coopératives comme facteur de développement.

En retenant comme valeurs de base, l'autonomie (subsidiarité), la solidarité et la créativité, le modèle de développement local présenté reprend des valeurs chères au coopératisme. Bien sûr, en faisant place aux gouvernements locaux et aux entreprises privées sous toutes leurs formes, il ne retient pas de façon exclusive le mode d'organisation coopérative. Mais, il est tout de même construit sur un système de valeurs suffisamment apparentées pour offrir une plateforme particulièrement conviviale à l'action coopérative. En fait, si le développement local n'est pas nécessairement un processus de développement de coopératives, il est certainement une forme de développement coopératif. Il est en quelque sorte une application de la pensée coopérative à un univers différent, plus complexe que celui des entreprises. Pour l'auteur, le rapprochement est suffisamment intéressant pour espérer que naturellement les coopératives occupent une place privilégiée dans la dynamique du développement local.

Summary

Paul Prévost. «Local development and cooperatives». *Notebooks on Rural Development N° 37*, Santa Fe de Bogotá, 1996, pages: 25-45.

In this article, the author attempt a definition of local development, its dynamic, its targets and its criteria of success. Finally, he tried to identify the cooperative as a factor of local development.

Retaining as basic values, autonomy, solidarity and creativity, the local development model presented share values dear to the cooperativism. Of course, this model do not give to the cooperative an exclusivity over other types of organisation. But, for the author it remains an application of the cooperative thought to a univers more complex than an entreprise. And, as such, it should be interesting enough for the cooperatives to hope that they will naturally play a significant role in the dynamic of local development.

La capacidad de iniciativa empresarial³, las PME⁴ y el desarrollo local se han vuelto conceptos de moda en nuestras sociedades. No porque sean nuevos, al contrario, cobijan fenómenos ya conocidos desde hace mucho tiempo, pero su importancia estratégica en el desarrollo del empleo sí lo es. Efectivamente, hasta el final de los años setenta se con-

1 Conferencia presentada en el seminario internacional. Las cooperativas y el desarrollo regional, San Gil (Santander), octubre 29 de 1996.

2 Profesor-investigador del Institut de recherche et d'enseignement pour les coopératives de l'Université Sherbrooke, Canada.

3 Nota del traductor: el neologismo quebequense *entrepreneurship*, que no existe en los diccionarios franceses, está formado de un radical francés, *entrepreneur*, que significa empresario, y una terminación inglesa *ship*; no hay palabra castellana exactamente equivalente, pero creemos que la expresión "capacidad de manejo empresarial" da correcta cuenta del sentido del neologismo.

4 Nota del traductor: P.M.E. son las siglas equivalentes a pequeñas y medianas empresas, "Petites et Moyennes entreprises" en francés según el Petit Robert, Editions Le Robert, París, 1994.

sideraba que las grandes empresas y los gobiernos eran los únicos impulsores económicos importantes o que tenían algún interés en la sociedad. En los años ochenta las cosas cambiaron mucho. La globalización de los mercados y el énfasis puesto en la competencia internacional, dos grandes crisis y el endeudamiento creciente de nuestros gobiernos, provocaron una profunda reorganización de nuestras mayores estructuras. Las grandes empresas producen más con menos empleados, y los gobiernos, además de ver reducirse sus márgenes de maniobra, tienen que someterse a drásticos recortes en el gasto público.

A pesar de todo, entre 1979 y 1993, las PME han generado más o han perdido menos empleo que las grandes empresas. El empleo, en el mismo período, fue generado, sobre todo, por nuevas empresas (con menos de cuatro años)⁵.

Ello explica el aumento del interés por todo lo que se relaciona con los dos fenómenos descritos. Tanto más cuanto nos hemos dado cuenta de que las PME y las nuevas empresas ya no son organizaciones con un mercado local o regional exclusivo, debido, entre otras cosas, a la miniaturización de las tecnologías y a la mejoría de las comunicaciones. Cada vez en mayor número, estas organizaciones se transforman en empresas de tipo mundial⁶⁻⁷, capaces, en núcleos muy definidos, de competir con las más grandes.

Pero, ¿cómo multiplicarlas y hacerlas crecer a largo plazo?

Al contrario de las multinacionales, cuya expansión no depende mucho de su entorno inmediato, *no parece que las nuevas empresas puedan surgir sin un profundo arraigo en la comunidad local*. Para ellas es un estímulo cualquier acelerador que contribuya a multiplicar sus iniciativas y a asegurar su permanencia: esos impulsores pueden ser un ambiente favorable a la capacidad de iniciativa empresarial y a los empresarios, empezó comunitario por asumir las propias responsabilidades, red de negocios, instituciones locales, organismos de apoyo, capital inicial, capital riesgo, etc. En todos los países del OCDE⁸⁻⁹⁻¹⁰ existen ejemplos de comunidades que han sabido generar el desarrollo desde su interior, con base en la capacidad de iniciativa empresarial, las PME y las iniciativas locales. En Quebec la experiencia de Beauce está abundantemente documentada. Pero hay otras¹¹.

El desarrollo local

El habla popular confunde a menudo los términos crecimiento y desarrollo, pero no son sinónimos. El desarrollo implica aumento del bienestar y cambio en la estructura económica

5 MICST, *Les PME au Québec. Etat de la situation*, ("Las PME en Quebec, estado de la cuestión"), Quebec, 1996.

6 Blais R., y Toulouse, J.M., *Entrepreneurship technologique* («Capacidad empresarial tecnológica»), Les Editions Transcontinentales Inc., Fondation de l'entrepreneurship, 1992, pág. 410.

7 Julien P.A. *Pour des PME de classe mondiale: recours à des nouvelles technologies* («Por unas PME de tipo mundial: recurrir a nuevas tecnologías»), Les Editions Transcontinentales Inc., Fondation de l'entrepreneurship, 1994, pág. 251.

8 Esta sigla corresponde a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (en inglés) «Organization for Economic Cooperation and Development»).

9 OCDE. *De nouveaux rôles pour les autorités locales: initiatives locales et création d'emplois*. ("Nuevas funciones para autoridades locales: iniciativas locales y creación de empleos,") París, Francia, 1987, pág. 76.

10 OCDE. *R Jussir le changement, Entrepreneuriat et initiatives locales* («Tener éxito en el cambio, manejo empresarial e iniciativas locales A»), París, Francia, 1990, pág. 88).

11 Prevost, Paul, *Virage local: des initiatives pour relever le défi de l'emploi* («Viraje local: iniciativas para rehabilitar el desafío del empleo»), Les Editions Transcontinentales, Fondation de l'entrepreneurship, 1995, pág. 275.

y social; involucra a la sociedad entera, en todos sus aspectos. El crecimiento es una noción más sencilla; se refiere al aumento de las actividades de producción de bienes y servicios, pero no forzosamente implica un cambio de la estructura, no involucra a la sociedad entera en todos sus aspectos. El concepto de desarrollo contendría en sí la idea de crecimiento¹².

De manera que la noción de desarrollo cobija una multitud de componentes económicos, sociales y políticos, y debe tener en cuenta los valores y actitudes de la población específica.

Local o regional

En Quebec, la noción de territorio o, mejor, las nociones de territorio, se prestan muy particularmente a confusión. Cada ministerio u organismo gubernamental tiene sus propias subdivisiones territoriales, sin contar con las del gobierno federal. El observador desprevenido se desorienta fácilmente. Para el objeto del presente estudio, digamos que, dentro de una perspectiva de desarrollo económico, el nivel local, más cercano a la realidad y a las gentes, sería el lugar donde se definen las necesidades y se realiza la acción; mientras que el nivel regional más bien sería el lugar de concertación de estrategias de desarrollo local, donde se comparten programas y servicios superiores (por ejemplo, el comisario de exportación, la universidad) y de concertación de las políticas gubernamentales con efectos regionales (por ejemplo, la aplicación regional de las políticas de los ministerios con cubrimiento sectorial). Aunque, en el pasado, el nivel provincial tomó frecuentemente a su cargo la satisfacción de una gran variedad de necesidades de la población, más parece definirse hoy como el ámbito en que deben concebirse las políticas y el marco de los programas de desarrollo. Asume así la función de copartícipe y acompañante de iniciativas de desarrollo¹³.

EL OCDE define el nivel local en los siguientes términos:

“El nivel local es el entorno inmediato en que se crean y desarrollan la mayoría de las empresas —y especialmente las pequeñas—, en donde hallan servicios y recursos que determinan sus dinámicas y en el que se conectan con redes de intercambio de información y relaciones técnicas o comerciales. El nivel local, es decir, una comunidad de actores públicos y privados, ... ofrece un potencial de recursos humanos, financieros y físicos, infraestructuras educativas e institucionales, cuya movilización y valorización engendran ideas y proyectos de desarrollo¹⁴.”

Sería fácil concluir que el desarrollo económico local es el que se presenta en un territorio dado, en este caso el nivel local. Pero el fenómeno es más complejo. El desarrollo

12 Furtado Celso, *Théorie du développement économique* («Teoría del desarrollo económico»), colección SUP, PUF, París, 1975, Cap. 1.

13 Estas definiciones de los papeles desempeñados por los niveles regional y provincial vuelven a hallarse en el documento publicado por el ministro Yves Picotte del gobierno de Quebec y titulado «Desarrollar las regiones de Quebec», Biblioteca Nacional de Quebec, primer trimestre, 1992.

14 OCDE, *Réussir le changement: entrepreneuriat et initiatives locales* («Lograr el cambio: capacidad de manejo empresarial e iniciativas locales»), París, Francia, 1990, pág. 3.

económico local es un concepto relativamente nuevo en la terminología de los encargados del desarrollo *quebequense*. Para entender bien toda su dimensión y captar el interés que despierta, hay que presentar algunas nociones nuevas como comunidad local, autoridades locales y dimensión humana. También hay que darse cuenta de que se trata primeramente de un fenómeno emergente, endógeno.

Comunidad local

No es fácil definir una comunidad local. Las nociones que cobija dependen de una gran gama de factores: geográficos, históricos, culturales, administrativos, económicos y sociales.

Podríamos definir una comunidad local como un grupo de personas organizadas en un territorio conformado en forma natural o histórica. Se compone de valores, personas, instituciones, empresas, actividades y recursos. Este territorio conforma una zona a cuyo interior la mayoría de los trabajadores pueden cambiar de empleo sin tener que mudarse de lugar (una zona de empleos). Podríamos perfeccionar la definición añadiendo un criterio de «coherencia económica y social». La comunidad local está en capacidad de generar sus propios objetivos o proyectos y de definirse con relación a su entorno regional, nacional y al de otras comunidades. También hay que tener en cuenta las divisiones administrativas en la delimitación del territorio de las comunidades locales, tanto por razones prácticas como porque en general contribuyen a determinar la estructura de los servicios prestados.

Aunque la división de Quebec en municipios y MRC¹⁵ no corresponde con exactitud a este esbozo de definición, se trata, a pesar de todo, de la realidad territorial administrativa que más se acerca a la noción de comunidad local. En las grandes ciudades como Montreal esta noción podría aplicarse igualmente a algunos barrios. El concepto de región se limitará, por otro lado, a las regiones administrativas que define la Secretaría de Asuntos Regionales (por ejemplo Montérégie).

Autoridades locales

El nivel local se caracteriza también a menudo por la presencia de autoridades locales. Se trata de poderes políticos responsables ante la población, los cuales, aunque funcionan en el marco de poderes políticos de rango superior, pueden permitir la creación de impuestos e iniciar en esta forma acciones originales a nivel de las comunidades locales. Característica interesante que puede transformarse en auténtico promotor del desarrollo.

¿Qué se entiende por autoridades locales responsables en Quebec? No hay muchas posibilidades. Existen las comisiones escolares y los gobiernos municipales¹⁶. Aunque el liderazgo local es compartido por una gran variedad de participantes, los elegidos locales

15 Siglas correspondientes a «*Municipalité régionale de comte*», agrupamiento de municipios formado por los alcaldes de un territorio canadiense.

16 La Iglesia y la parroquia son también poderes locales. Históricamente, desempeñaron en su momento papeles socioeconómicos importantes.

gozan de una legitimidad que les permite desempeñar un papel de primer orden en el desarrollo de la comunidad.

Dimensión humana

Otro aspecto importante del nivel local es la dimensión humana de su organización, de sus iniciativas y de sus acciones.

A nivel nacional es posible diseñar políticas económicas sobre modelos mecánicos que permiten identificar indicadores generales de desempeño, estrategias y promotores con efectos previsibles. Los conceptos de industrias impulsoras, de cadenas económicas, de agrupamientos industriales, de efectos multiplicadores, etc., se derivan de tales modelos. Se basan en la hipótesis de que los actores económicos tienen un comportamiento estandarizado, de que el aparato de producción crea un tejido y de que la población comparte más o menos el mismo sistema de valores. Este enfoque es tal vez útil para poder intervenir a nivel de grandes conjuntos, pero parece ser completamente insuficiente a nivel local para coordinar el desarrollo económico.

Efectivamente, las comunidades locales no son conjuntos suficientemente amplios y no se ajustan fácilmente a las generalizaciones. Todo en ellas está personalizado: el liderazgo, las instituciones, las empresas, los grupos comunitarios. Todo, definitivamente, tiene nombre propio y posee ventajas y desventajas conocidas que dependen mucho de la personalidad de los actores. En consecuencia, el desarrollo local no es un proceso mecánico; ante todo depende de los participantes, de actores de toda clase que hay que relacionar y movilizar para garantizar su participación, para estimular una sinergia creadora y generadora de desarrollo. El desarrollo local es ante todo un proceso orgánico, un fenómeno humano¹⁷. No debe desligarse nunca de los valores y comportamientos de quienes en él participan.

Cuando se habla de desarrollo económico local, parece pues necesario añadir a las teorías económicas las del cambio organizacional y de motivación social para dar cuenta de la muy peculiar realidad del desarrollo local.

De manera que una estrategia de desarrollo económico local debe tener en cuenta estas dimensiones particulares de las realidades locales; en caso contrario, no corresponden sino a la división territorial de políticas nacionales.

El desarrollo local es un fenómeno emergente

El desarrollo también es *un proceso emergente, endógeno*, surge de las iniciativas y el dinamismo de las comunidades locales. A menudo también da gran valor a las prácticas más imaginativas, a los recursos locales humanos, financieros y materiales. Despierta comportamientos innovadores centrados en responsabilizarse, en ser creativos y en tener espíritu empresarial.

Para asumir la responsabilidad de sí misma, una comunidad tiene pues que hallar en su territorio, si no el máximo, al menos suficientes promotores económicos, decisivos,

17 *Industrie, Sciences et Technologie Canada* (Industria, ciencias y tecnología Canadá), *La petite entreprise au Canada* («La pequeña empresa en Canadá»), 1990. pág. 4.

financieros y culturales para determinar su futuro en forma positiva y garantizarse a sí misma gran parte del aumento de su bienestar.

Finalmente, como fenómeno endógeno, emergente, el desarrollo local da mucho valor a la capacidad de iniciativa empresarial y a los PME locales, como fuentes de generación de empleo, como medios para que los principales actores adopten procedimientos empresariales y para que resuelvan constituir con decisión coparticipaciones que movilicen las energías y los recursos. Poniendo énfasis sobre la autonomía, la creatividad y la solidaridad, el desarrollo local implica un cambio en la cultura del desarrollo.

La valorización de la capacidad de iniciativa empresarial

No es una decisión de segundo rango que las PME, las nuevas empresas y los empresarios, hallen de inmediato el campo propicio de acción de las comunidades locales para garantizar su desarrollo económico. Las pequeñas empresas han contribuido en gran medida al auge de la economía canadiense en cuanto a fuentes creadoras de empleo. En ciertos períodos los resultados son sorprendentes.

“Entre 1978 y 1988, el 81.2% de todos los empleos del Canadá fue creado por empresas de menos de 100 empleados, y el 76.2% por otras empresas de menos de 50 empleados. Fueron las empresas de menos de 20 empleados las que generaron la gran mayoría de estos empleos con más de dos tercios del total. La función desempeñada por empresas de menos de 5 empleados fue especialmente importante (cerca de 50%)¹⁸.

A pesar de su tamaño o debido a su tamaño..., las PME muestran estadísticas impresionantes hasta en los sectores de punta.

«Roger Blais, profesor de la Escuela Politécnica de Montreal, estudió las empresas de Quebec cuyas actividades se basan en la tecnología. Pudo comprobar que mostraban índices de crecimiento elevados y que duplicaban las ventas cada año¹⁹.

En un estudio realizado en los Estados Unidos en diez zonas urbanas, el profesor Birch²⁰ muestra, además, que entre la mitad y los dos tercios de los empleos nuevos se deben al surgimiento de nuevas empresas. El autor confirma así el papel de los empresarios en el proceso de generación de nuevos empleos en los Estados Unidos.

Adopción de un procedimiento empresarial

Tanto los promotores de proyectos como la comunidad en general deben también adoptar un procedimiento empresarial, en tal forma que no vacilen en asumir riesgos, innovar,

18 Charland Janine y Young Dennis, op. cit., pág. 5, pág. 48.

19 *Industrie, Sciences et Technologie Canada* (Industria, ciencias y tecnología Canadá), *La petite entreprise au Canada* («La pequeña empresa en Canadá»), 1990, pág. 4.

20 Birch, David L. (1987), *Job Creation in America* ("Creación de empleo en América"), "How our smallest companies put the most people to work" ("Cómo nuestras compañías hacen trabajar el mayor número de gente"), Free Press, Mcmillan, Londres.

multiplicar iniciativas y propuestas. Deben ser capaces de enfrentar los cambios, comunicar, cooperar, negociar, participar, comprometerse, etc. Estos comportamientos, que a menudo tienen más importancia que las estructuras instaladas, pueden compararse a los de una empresa moderna y son portadores de los "valores del desarrollo". En pocas palabras, ello se llama poner de acuerdo los comportamientos con los objetivos buscados.

La coparticipación

Ya sabemos que el desarrollo a nivel local es un fenómeno sobre todo humano y que el poder local necesariamente se comparte en Quebec entre varias instancias. De manera que en este contexto, la coparticipación entre poderes públicos de cualquier nivel, empresa privada e instituciones de carácter social, es un paso necesario para coordinar las fuerzas sociales locales existentes según las nuevas fórmulas y para conformar coaliciones que sean necesarias en los procesos en que se asumen responsabilidades. A nivel local, esta coparticipación debe fundamentarse en proyectos y personas y no en instituciones. Lo que une a los coparticipes y facilita el consenso son los objetivos comunes y las tareas específicas.

La coparticipación va más lejos que la simple concertación, la cual tiene por objeto armonizar las orientaciones y estrategias; la coparticipación intenta realizar otras cosas, o sea nuevas acciones que avancen más allá de las funciones de cada individuo.

Aunque la coparticipación se inspira en una lógica de la acción, los coparticipes no son solamente personas a quienes se interpela y reagrupa con el objetivo simple de emprender ciertas operaciones; no se trata de ejecutantes, sino más bien de colaboradores que definen conjuntamente lo que desean hacer y que coordinan sus acciones respectivas en todas las etapas de intervención.

Un proceso de desarrollo local

En el territorio de una comunidad local no existe dirección general o poder político local con suficiente autoridad para mandar directa o indirectamente al conjunto de actores interesados en el desarrollo e impulsarlos a realizar cambios de carácter colectivo. El desarrollo local es fruto del comportamiento, del dinamismo y de las acciones de hombres y mujeres que viven en un territorio dado²¹. Surge de un contexto y de una historia únicos por muchos aspectos. No se trata de un proceso mecánico que puede manejarse fácilmente a punta de políticas y programas de carácter general. No sorprende entonces que cada comunidad avance a ritmo diferente e incluso tenga experiencias originales. Pero ello no quiere decir que de las experiencias de desarrollo local quebequense no se puedan sacar conclusiones sobre comportamientos generales. Comprenderlos puede ser muy útil para evaluar o planear acciones de desarrollo dentro de una comunidad. El modelo que los párrafos siguientes ilustran es el resultado de la evaluación de experiencias de desarrollo local de 6 MRC quebequenses²². Posteriormente se le ha utilizado para interpretar o evaluar

21 Conseil des affaires sociales, *Un Quebec solidaire: rapport sur le développement* («Un Quebec solidario: informe sobre desarrollo»), Gáitan Morin, Editor, 1992, Capítulo dos.

22 Prévost, Paul, *Entrepreneurship et développement local: quand la population se prend en main* («Capacidad de manejo empresarial y desarrollo local: cuando la población se toma a cargo»), Les éditions Transcontinentales Inc., Fondation de l'entrepreneurship», 1993, pág. 198.

unas quince experiencias de desarrollo^{23,24}. Este modelo se acerca por muchos aspectos al desarrollado por Francine Ouellet y compañía²⁵ como consecuencia del análisis de tres iniciativas del proyecto quebequense “*Ciudades y aldeas saludables*», realizadas en Montreal.

El lector podrá encontrar una versión de este modelo en la gráfica que sigue. Aunque se ha hecho para ser leída, en la ilustración da la sensación de ser lineal. *Pero, de hecho, cada componente forma parte de los demás y no existe un comienzo o un fin específicos. Nos hallamos frente a un proceso en espiral* donde el énfasis porta sobre el uno o el otro varios componentes según las necesidades y la dinámica local. La gráfica sirve de marco de referencia para que una comunidad que desee darse un impulso de desarrollo o a los promotores de un proyecto global de desarrollo local puedan comprobar la realización integral de su proceso y puedan evaluarlo. Notemos además que normalmente cada iniciativa de desarrollo se refiere al mismo tiempo a más de un componente del modelo.

El modelo se presenta como un proceso de elaboración y administración de un proyecto. Sin embargo, para dar cuenta de la complejidad de la acción en el medio local, se duplica con procesos paralelos que permiten darle un sentido a los proyectos y acciones iniciadas (procesos de reflexión), movilizar e informar a la colectividad (proceso de motivación), crear las coaliciones necesarias para apoyar o monitorear las buenas ideas (proceso político) y que también permiten organizar y aportar herramientas (proceso de organización) para llevarlos a cabo. La realidad local es dinámica. Para poder encuadrar bien su desarrollo en el tiempo, es necesario, por lo tanto, repetir indefinidamente el proceso. Los casos estudiados nos permiten concluir que las comunidades pueden poner mayor empeño en uno u otro aspecto en el corto plazo, pero que, en el mediano, el conjunto general del ciclo debe completarse.

El proceso de gestión de proyectos

El desarrollo dentro de una comunidad se hace a través de pequeñas y grandes iniciativas que toman la forma de proyectos, de actividades susceptibles de influenciar positivamente sobre el estado de la comunidad. Para convencer a la comunidad y a los copartícipes necesarios para su realización, habrá que construir bosquejos de proyectos, elaborar planes de negocios para justificar individual y colectivamente una decisión. Luego, si el proyecto reúne los recursos y los apoyos necesarios para su realización, éste pasará a las etapas de planificación, ejecución e implantación de resultados. Este proceso no es muy complicado a primera vista, sin embargo, el problema se complica cuando quiere darse un sentido colectivo a los gestos enunciados, suscitar iniciativas en la comunidad, obtener apoyos, reunir recursos, organizarse, etc.

23 Prévost, Paul, *Virage local: des initiatives pour relever le défi de l'emploi* («Iniciativas para realzar el desarrollo del empleo»), Les éditions Transcontinentales Inc., Fondation de l'entrepreneurship, 1995, pág. 275.

24 Labert Y. y Prévost, P., *Etude de cas: le Forum Economique de Verdun* («Estudio de caso: el Foro Económico de Verdún») Informe de investigación, Centro de Empresa, Facultad de Administración, Universidad de Sherbrooke, mayo de 1996, pág. 57.

25 Ouellet, F., Forget, G., Durand, D., *Une ville et deux quartiers en santé: étude de cas des trois première initiatives dans l'Le de Montréal* («Una ciudad y dos barrios saludables: estudio de caso de las tres primeras iniciativas en la isla de Montreal»), Direction de la santé publique, Régie régionale de Montréal-Centre, 1993.

El proceso de motivación

El proceso de motivación se asemeja en muchos aspectos a la fase de descrystalización en el cambio organizacional. El proceso comprende todas las etapas de sensibilización, de movilización que son instaladas para descongelar o descrystalizar una comunidad, para llevarla a implicarse en la solución de sus propios problemas y dar un nuevo impulso de desarrollo. Toma la forma de coloquios, de foros, pero también de eventos sociales, deportivos o culturales, de fiestas de reconocimientos, de actividades temáticas. Utilizará los medios de comunicación escritos o hablados, la televisión. Capacitará e informará a la comunidad, a los líderes, a las autoridades. Permitirá el manejo de ideas, suscitará las iniciativas y los proyectos. Al final, el proceso de motivación deberá desarrollar en la comunidad, el orgullo, el sentimiento de pertenencia necesario al desarrollo endógeno. Como los actores en una comunidad están en perpetuo movimiento, la experiencia nos enseña que lo adquirido no es eterno. El contacto debe ser permanente, variado y adaptado a los diferentes grupos de la comunidad.

El proceso político

En una comunidad, por mandato, no hay gobierno local responsable de coordinar el desarrollo. Los dos niveles de gobiernos superiores, es decir, el federal y el provincial, intervienen por medio de las oficinas locales de los ministerios. Además, una variedad de organismos regionales, financiados en su totalidad o en parte por una o varias instancias públicas y privadas, se activan para estimular el desarrollo regional y el desarrollo local. Reconocemos los Consejos Regionales de Desarrollo (CRD), las Sociedades de Ayuda al Desarrollo Comunitario (SADC), las Sociedades de ayuda a los jóvenes empresarios (SAJE), las Corporaciones de desarrollo económico, cultural, turístico, Foro-empleo, las casas regionales de la industria, las cámaras de comercio, etc. A veces éstas gozan de una autonomía considerable y poseen una gran experiencia, incluso una tradición. A nivel municipal, que sea por intermedio del financiamiento de corporaciones de desarrollo o de su plan estructural (parques industriales, ...), varias ciudades o MRC tratan también de estimular el desarrollo de su colectividad. Todos juntos, ellos forman lo que puede llamarse los copartícipes socioeconómicos del desarrollo.

Sin embargo, hay que recordar que en nuestra sociedad estos copartícipes, por muy útiles, no hacen el desarrollo. A lo sumo, ellos lo orientan, lo estimulan o lo acompañan. En efecto, al final de cuenta, la producción de bienes y servicios, es sobre todo cosa de los empresarios, de los administradores de la empresa privada o pública que deciden o no invertir, lanzar un nuevo producto, un nuevo servicio, de crear una nueva empresa, una cooperativa o una nueva sucursal. Sin olvidar evidentemente los trabajadores que deciden también personalmente inscribirse o no en los programas de perfeccionamiento ofrecidos por las instancias dedicadas a la formación. No obstante sabemos todos que, las cualidades profesionales de éstos y su variedad condicionan largamente el potencial de una comunidad.

Esto hacen muchos actores en el conjunto del desarrollo local. Algunos han desarrollado una fuerte influencia local y regional, otros se concentran sobre un campo de acción más limitado, sobre sectores particulares de la vida económica donde no se encuentra siempre la concertación, sin hablar de la competencia federal-provincial, de querellas de parroquias intermunicipales, tirones entre las pequeñas y las grandes municipalidades,

entre el sector urbano y el sector rural, entre los elegidos municipales y los agentes de desarrollo socioeconómico regionales.

El proceso político es un proceso mutuo de ajuste continuo siempre a recomenzar, un proceso de construcción y reconstrucción de coaliciones, un proceso tanto más complejo que los líderes de la comunidad tienen, según los sectores, diversas culturas y modos de comportamiento variados.

El proceso de reflexión

Para salir adelante, una comunidad no puede contentarse con reaccionar y funcionar a corto plazo. Ésta debe disponer de una cierta perspectiva y de grandes objetivos, debe compartir con la visión de su futuro y la manera general de alcanzarlo. Esta visión se materializará en un modelo, un discurso y estrategias que formarán el proyecto global de desarrollo de la comunidad, el marco de referencia orientará o influenciará los proyectos específicos y las diversas iniciativas de desarrollo de la comunidad, para así hacer converger los esfuerzos de la mayoría de la población.

Esta reflexión no se detiene ante los aspectos globales del desarrollo, ella engloba también las reflexiones más limitadas relacionadas con la investigación y con el desarrollo de nuevas actividades comerciales, de nuevas tecnologías o de nuevos productos.

Por otro lado, el proceso de reflexión sabrá también dar un sentido a los eventos y a las informaciones. Una comunidad, ciudad, pueblo o barrio, no actúa en un universo cerrado, al abrigo de influencias externas. Hace parte de una región, de una provincia, de un país. Está afectada por toda clase de eventos, de informaciones internas y externas, sus empresas y sus instituciones sufren influencias múltiples. Es uno de los atributos, de un marco de referencia bien conocido, ayudar a la comunidad a comprender que es lo que sucede, a adaptarse a las molestias, a sacar provecho de las ocasiones que se presentan y al mismo tiempo, a obrar sobre el entorno para atenuar el impacto de las molestias o para suscitar las oportunidades.

El proceso de reflexión asegura que la gente sabe a dónde va, comprende lo que hace, porqué lo hace. Los humanos están hechos así. Tienen necesidad de comprender la significación de sus actos y de los fenómenos que se producen alrededor de ellos.

El proceso de organización

Una comunidad para darse un nuevo impulso de desarrollo no puede mantenerse únicamente en el discurso. Es necesario que se den los apoyos y las competencias técnicas necesarias para sostener las iniciativas locales de desarrollo. Así, podrán darse las estructuras locales permanentes tales como: de sociedades de desarrollo, de fondos de creación de empresas en marcha, de incubadores, *de taquillas únicas*, etc., o todavía de estructuras temporales tales como las acciones concertadas para mantener una actividad *ad hoc*²⁶. Estas estructuras, establecidas en colaboración con los participantes de los medios concernientes, son más flexibles que las administraciones públicas tradicionales y se inscriben en la lógica del marco de referencia más alto para reforzarlo.

En la realidad quebequense, las estructuras de apoyo al desarrollo son normalmente apadrinadas de cerca o de lejos por diferentes niveles gubernamentales, ciertas instituciones

²⁶ *Ad hoc*: que conviene a tal objeto.

y empresas privadas tales como: el Fondo de Solidaridad, las cajas populares y la comunidad. A causa de la situación económica difícil que se vive actualmente, ellas tienen tendencia a proliferar en cualquier momento. Esto no está sin efecto sobre la coherencia de sus acciones. Ellas van hasta el límite de competir, todo por el bien de la comunidad.

Recordemos que las estructuras de apoyo instaladas para sostener el desarrollo local no deben sobrecargar un proceso ya percibido como muy complicado por los actores obrando sobre el terreno. Su desarrollo debe inscribirse en una red coherente formando un verdadero sistema de ayuda. Estas deben compartir varias orientaciones, varias políticas y varias estrategias convergiendo hacia un mismo proyecto de desarrollo local. En fin, éstas deben basarse sobre una colaboración efectiva y eficaz. La realización regular de verificaciones integradas y las cualidades profesionales de administradores pueden reducir los riesgos de ver las estructuras de apoyo hacerse competidoras o tener doble empleo. Se evitará así, las pérdidas de energía al provecho de una verdadera sinergia creadora de efectos de desarrollo.

La evaluación

El proceso de desarrollo local esbozado en estas líneas no es un proceso de optimización, ni una receta a seguir metódicamente, es más bien un proceso de aprendizaje que se adueña, que permite reconocer los diferentes aspectos de diligencias e iniciativas de desarrollo de una comunidad. Un proceso que permite hacer también una revisión, rectificar su tiro, adquirir experiencia y aumentar de manera crítica sus conocimientos de fenómeno local.

Sin embargo, este aprendizaje no podrá completarse sin la instalación de un modo de evaluación estructurado que cuestionará a intervalos regulares los procesos así como también los resultados. Cuando se sabe que el desarrollo se inscribe a largo tiempo y que de todas maneras los resultados serán difícilmente claros atribuibles a un participante o a otro, se puede imaginar las trampas del ejercicio. Sólo el rigor podrá asegurar la credibilidad de la operación y permitirá los aprendizajes esperados.

¿Hay alguien en el puesto de pilotaje?

Utilizado conscientemente, este proceso de desarrollo local podrá transformarse en un verdadero sistema de gestión de desarrollo. Un poco a la manera del PODC (planificar, dirigir, organizar, controlar) en administración, éste servirá de marco para asegurar una cierta coherencia en la dinámica de una comunidad. Pero, ¿quién es el responsable de la gestión del desarrollo?

Como en una comunidad nadie ha recibido por delegación esta autoridad, son los líderes locales que al amparo de circunstancias específicas podrán asumir esta responsabilidad.

La presencia de un sólo instrumento de desarrollo en una comunidad no es suficiente. Es necesario un factor activo, un liderazgo local que influencie el cambio de mentalidades, que haga surgir los dinamismos locales y que comprometa a la población en la vía del desarrollo.

Es el caso de Guy Deschénes en Sacré-Coeur, de Hermann Mathieu en Saint-Éphrem de Beauce, de Jacques Keable y de Émile Joncas en Saint-Maurice de l'Echourie y de Jean-Eudes Bergeron et François Dupont de las cooperativas. Entre los elegidos locales, es el caso de numerosos alcaldes y alcaldesas: los Gilbert Normands, de Montmagny, Augustin

Saint-Laurent, de Cap-Chat, Madeleine Dussault, de Plessisville y cuántos más que crean un espíritu favorable al desarrollo económico y social²⁷.

El concierto de los interventores locales, coordinar el desarrollo requerirá el surgimiento de una coalición, un equipo formado de líderes interesados que tendrá la credibilidad necesaria para construir y mantener las coparticipaciones esenciales para la elaboración y la realización de proyectos (proceso político). En Verdún, este equipo se llama foro económico que, inspirado en la filosofía del movimiento "Ciudades y pueblos saludables", agrupa los líderes benévolos de la comunidad. En la Guadalupe, es la clave de cuatro patas" que comprende los líderes de la ciudad, de las cajas populares, de la escuela y del mundo de los negocios, por otro lado, esto será un reagrupamiento informal, la MRC o simplemente los administradores de un organismo de desarrollo particularmente influyente.

Soportes del desarrollo local

El desarrollo económico, así como que el desarrollo social o el desarrollo territorial, no representa más que un aspecto del desarrollo. Sin embargo, si nos referimos a las nociones descritas anteriormente, no es posible, a pesar de todo, hablar verdaderamente de desarrollo económico sin incluir en el debate todo un conjunto de elementos que normalmente se excluyen en el discurso del análisis económico. Efectivamente, para que nuestra visión sea completa, hay que añadir los aspectos políticos, sociales, culturales, etc., es decir, cualquier elemento que pueda ayudar a entender e influenciar la realidad económica. Así es como, en el modelo que presentamos en las siguientes páginas, subrayamos cinco componentes casi siempre presentes, de alguna manera, en las estrategias del desarrollo económico²⁸, cinco componentes sirven de soporte para apoyar el desarrollo de una comunidad.

Son ellos:

- El aparato económico de producción de bienes y servicios propiamente dicho.
- La población organizada en un territorio.
- El aparato financiero.
- El aparato decisorio.
- Los aspectos socioculturales ligados al desarrollo.

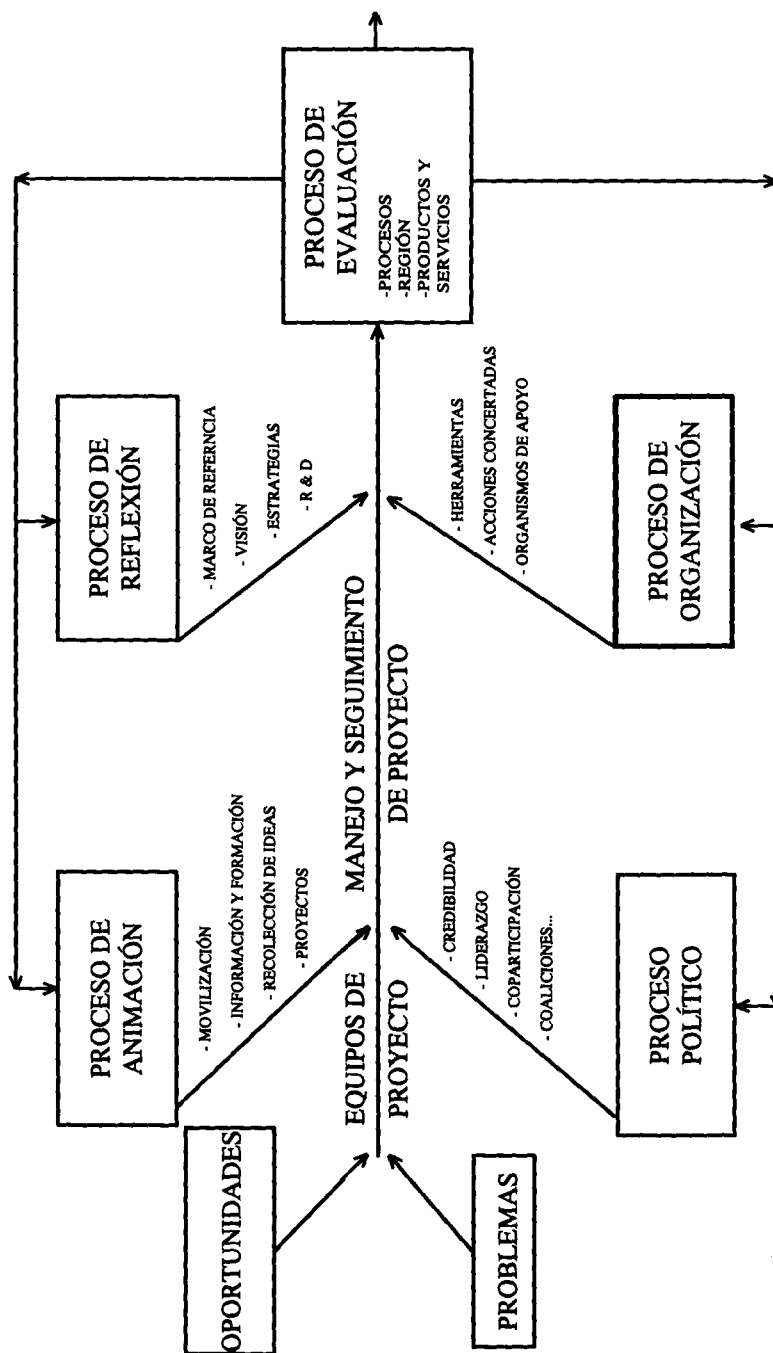
El aparato económico

El primer elemento, el aparato económico, comprende el conjunto de actividades de producción de bienes y servicios que existen en el territorio local. Se subdivide en tres bloques interconectados:

27 Conseil des affaires sociales. *Un Québec solidaire: rapport sur le développement*. (Un Quebec solidario: informe sobre el desarrollo.) Gaïtan Morin éditeur, 1992, pág. 42.

28 Perrin J., C., *Le développement régional* («El desarrollo Regional»), PUF, París, 1974. Perrin habla de los cuatro primeros elementos; el último, los aspectos socioculturales, ha sido añadido por el autor.

GRÁFICO
UN PROCESO DE DESARROLLO LOCAL



- El bloque interno, que comprende empresas que trabajan directa o indirectamente para el mercado interno de un territorio.
- El bloque exportador, constituido por las empresas exportadoras de bienes y servicios; este conjunto realiza una inyección neta de ingresos entre la población; se designa a menudo con el nombre de industrias impulsoras.
- El bloque intermediario, que agrupa empresas que suministran bienes y servicios a los bloques precedentes.

La política de agrupamientos industriales es un ejemplo de iniciativa que se dirige directamente al aparato económico. Plantea una estrategia que puede densificar las relaciones entre los distintos bloques económicos en un territorio.

La población organizada en un territorio dado

La población de un territorio se distribuye entre las zonas rurales y las urbanas, unidas ambas por una red de transportes. El almacén urbano y las redes de transporte garantizan la propagación del progreso económico sobre el conjunto del territorio, al permitir la apertura de mercados, la difusión de la información y la especialización. Además, la población constituye un mercado, una fuente de mano de obra y de ahorros. Es, sin la menor discusión, el recurso fundamental del territorio. Entre mejor formada está la población, mejor equipada está en habilidades, mejor será la base para el desarrollo de la comunidad. De manera que se entiende así fácilmente la pasión que suscitan los debates sobre educación y capacitación. Las universidades e instituciones de educación superior, las comisiones escolares, la Sociedad Quebequense de Mano de Obra, son todas iniciativas que conforman este segundo módulo.

En pocas palabras, en él se halla cualquier política o programa que tenga por objeto la capacitación no mano de obra y la educación de jóvenes y adultos.

El territorio, por su lado, permite acceder a recursos naturales como minas, peces, tierras agrícolas o espacios de entretenimiento.

Todo programa de desarrollo económico que se centre en mejorar la infraestructura, ya sea de parques industriales, de incubadoras, etc., hace parte de este módulo de nuestro modelo de desarrollo económico. Podemos agregar además los diseños de acondicionamiento, las políticas ambientales y cualquiera otra que tenga que ver con el desarrollo de los recursos naturales del territorio.

Las conexiones entre estos dos primeros componentes del modelo conforman el circuito económico de base del territorio. Las empresas suministran bienes de servicio y empleos. La población organizada en un territorio suministra, a su turno, un potencial de consumo, mano de obra, recursos naturales y condiciones de vida. Esta relación de intercambio permite la distribución de ingresos entre cada uno de los grupos participantes en el esfuerzo económico.

Entre más variado y denso sea el tejido económico, mejores y más positivos efectos de arrastre tendrán los ingresos por concepto de exportaciones en el conjunto de la economía (efecto multiplicador) y más fácil e interesante será crear nuevas empresas. Las estructuras económicas desarticuladas y centradas en un número limitado de actividades económicas presentan desafíos mucho mayores.

El aumento de la actividad económica dar origen finalmente a una división del trabajo más racional, a una mejor utilización de equipos disponibles y, en consecuencia, de

economías de escala. Por otro lado, en el territorio, el aumento de la población y la mejor utilización de los recursos, favorecerán economías de infraestructuras y de superestructuras (servicios públicos). Estos dos fenómenos conforman lo que se ha convenido en llamar los ciclos de autoampliación del desarrollo.

La estrategia de las interventorías industriales que proponía concentrar los esfuerzos de desarrollo industrial en empresas impulsoras, es decir, empresas con potencial exportador, hace parte del presente módulo y se apoya en nociones de circuito económico y de efecto multiplicador. Dentro de esta estrategia, la hipótesis es que las importaciones son relativamente débiles (fuga del sistema) y que el ingreso neto de dinero nuevo del extranjero se gasta en gran medida dentro del territorio.

El aparato financiero

El tercer elemento, el aparato financiero, comprende los circuitos de ahorro y de financiación que conectan el aparato económico de producción de bienes y servicios con la población organizada en el territorio. Las empresas y los hogares generan un ahorro que sirve para financiar la inversión y el consumo. Es pues éste el módulo que financia el desarrollo. De conformidad con la organización financiera, el circuito ahorro-financiación de una comunidad es más o menos autónomo en relación con el exterior (capacidad de las instituciones financieras para poner en movimiento y asignar el ahorro sobre una base nacional, provincial, regional o local). Este componente, en el modelo, se separa del aparato económico de producción de bienes y servicios debido a su importancia estratégica en materia de desarrollo.

La creación de fondos regionales de capital riesgo y de capital inicial es una estrategia para movilizar y asignar el ahorro a proyectos de creación de empresas locales. Las Sociedades Locales de Inversión para Desarrollo del Empleo (SOLIDES) en la región también son iniciativas del mismo tipo.

El aparato decisorio

El aparato decisorio, el cuarto elemento, comprende a los encargados de desarrollar estrategias, programas y tomar decisiones que orienten, reglamenten y controlen el funcionamiento y desarrollo económico de una población. Aquí se encuentran no solamente los gobiernos y las administraciones públicas de todo tipo, sino también las administraciones privadas. En un territorio estas últimas serán más o menos autónomas con relación a los centros externos de decisión y podrán tener o carecer de suficientes promotores para desempeñar eficazmente su papel de agentes de desarrollo. La situación geográfica de quienes toman decisiones no deja de tener consecuencias en la elaboración de políticas y programas de desarrollo y en las decisiones de inversión y de creación de empresas.

Por ejemplo, todo el debate sobre descentralización y surgimiento de poderes locales se inscribe en este módulo.

Los valores y comportamientos

El último elemento se refiere a valores y comportamientos capaces de afectar la capacidad de desarrollo de la población. Varios participantes desempeñan un papel importante en el desarrollo económico. Basta pensar en los elegidos, los empresarios, hombres de negocios,

los administradores, los agentes de desarrollo socioeconómico, inversionistas, los trabajadores, etc. Todos y cada uno de ellos tienen valores, actitudes y comportamientos que conforman un verdadero tejido de relaciones humanas que afecta sus orientaciones, escogencias y decisiones. De acuerdo con las condiciones predominantes, estos elementos constituirán impedimentos o «activos», desventajas o ventajas, en el contexto de un proyecto de desarrollo en particular. Quizás sean éstos los elementos más importantes que haya que considerar como parte de la táctica para que la comunidad asuma el desarrollo por sí misma. En este módulo se encuentra el sentimiento de pertenencia, el espíritu de iniciativa y el gusto por la innovación, que agrupan, motivan y comprometen a una población en el manejo de sus propios asuntos.

A título de ejemplo, hacen parte de este módulo el “curso-concurso” organizado en varias regiones de Quebec por la Fundación para la Capacidad de Iniciativa Empresarial y las acciones del movimiento jóvenes empresas con sus programas de sensibilización hacia la capacidad de iniciativa empresarial, ofrecidos en colegios o en los CEGEP²⁹.

Estos promotores de desarrollo se conocen y trabajan desde hace mucho tiempo. Sin embargo, siguiendo modas del momento, se olvida a menudo que conforman un todo y que las relaciones que mantienen entre ellos son sistémicas. Conforman pues una cartera de posibilidades que hay que administrar globalmente, teniendo en cuenta su capacidad de reforzamiento mutuo. Notemos que el último promotor es muy peculiar. En efecto, hace menos parte de la mecánica del sistema que del sentido que se le da. Cuando se trabaja con este promotor, no se intenta necesariamente mejorar el “sistema”, más bien se busca modificar la forma en que se utiliza. Decidirse a asumir sus propios asuntos, a asumir gran parte de responsabilidad personal en el desarrollo de la comunidad, más que modificar su mecánica, da otro sentido a los componentes del “sistema”. Lo sorprendente es que aquí, en la utilización de este último promotor, es donde radica a menudo la diferencia entre una comunidad dinámica y otra que se halla estancada.

Los factores de éxito

Todo esto está bien, pero ¿cuáles son los factores, los criterios, las condiciones necesarias para iniciar y mantener un procedimiento de desarrollo local? Charland y Young³⁰, en una investigación sobre criterios de éxito en experiencias de desarrollo local en Canadá y en Estados Unidos, identificaron diecisiete. Aquí los hemos agrupado en seis. No constituyen los ingredientes de una receta, sino los elementos que casi siempre aparecen en las observaciones realizadas.

Existencia de un sentimiento de pertenencia

La participación y la implicación de todos los estamentos de la población es esencial en cualquier iniciativa de desarrollo indígena. Tal participación será tanto más fácil cuanto ya exista un sentimiento de comunidad, un sentimiento de pertenencia al territorio.

29 Nota del traductor: CEGEP es, en Quebec, una institución educativa general y profesional entre la educación secundaria y la universitaria.

30 Charland Janine y Young Dennis, *Successfull Local Economic Development Initiative* («Iniciativa exitosa de desarrollo económico local»), ICURR Press, Toronto, 1992.

