

---

# **Planificación y Desarrollo Regional y Local en Venezuela**

Compilador  
**Alexis Guerra**

Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado  
Cátedra Libre Banco Central de Venezuela  
2006

Esta publicación ha sido financiada por el Banco Central de Venezuela, de acuerdo con el Convenio de Cooperación Interinstitucional firmado con la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado como parte de las actividades de investigación y divulgación que, de manera conjunta, se desarrollan a través de la Cátedra Libre BCV.

Planificación y Desarrollo Regional y Local en Venezuela  
© Alexis J. Guerra C. (Compilador)  
© Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado  
Cátedra Libre BCV  
2006

Coordinación Editorial:  
Carlos Giménez Lizarzado

Diseño Editorial y Cubierta:  
Reinaldo Rojas Merchán

Corrección de Textos:  
Alexis J. Guerra C.

Corrección de Pruebas:  
Carmen Alida Gil

Impresión:  
Tipografía y Litografía Horizonte C.A.  
1000 ejemplares

ISBN: 980-6087-47-X  
Depósito Legal: If79020063302152

Barquisimeto-Venezuela, 2006

### Primera Parte: Conferencias

Las Cuentas Regionales. Un enfoque integrado. Pedro Emilio Coll López .....	21
La Planificación del Desarrollo Regional y Local. Retos Institucionales. Carlos Mascareño .....	39
El Plan Estatal de Desarrollo del Estado Lara. Jaime Padrón .....	53
Acciones sobre los Estudios del Desarrollo Regional. BCV. Subsede Maracaibo. Mario Pérez Matheus .....	71
El Desarrollo Regional y Local desde la UCLA. Mauricio Iranzo .....	83
La Planificación Regional y Local. Pasado, Presente y Futuro. Francisco Javier Sánchez .....	105

### Segunda Parte: Documentos/Líneas de Investigación

Bases Teóricas del Proyecto de Creación de la Unidad de Investi- gación en Desarrollo Regional y Local: DAC-UCLA Coordinador: Mauricio Iranzo .....	121
El Desarrollo Territorial y la Planificación. Alexis J. Guerra C. ....	151
La Dimensión Financiera del Desarrollo Regional y Local. Beatriz Ponte de Moreno .....	161

La Planificación Regional y los Sistemas de Información Económica. Diego Mendoza .....	170
Los Indicadores Macroeconómicos y el Desarrollo en el Ámbito Regional. Angélica Rauch .....	195
La Participación en la Construcción del Desarrollo Regional. Omaira Peña .....	206
La Universidad en la Construcción de la Sinergia Participación-Sostenibilidad en el Marco del Desarrollo. Hilda Alejua y Aurora Anzola N. ....	219
Políticas Públicas y Capital Social en el Desarrollo Regional y Local. Mauricio Irazo T. ....	229
Universidad, Democracia y Ciudadanía. Salvador Camacho .....	238
Aspectos Económicos del Desarrollo Regional y Local. El Aporte de la Agricultura. Edwing Salazar .....	245
La Tecnología y el Desarrollo Territorial. María Estela Marante .....	260

### Tercera Parte Ensayos

La Economía Social y Cooperativa y el Desarrollo Local. El Papel de la Universidad Pública. Nelson Fréitez.....	275
La UCLA y el Apoyo a las Formas Emergentes de la Economía Social y Microempresarial. Alexei Guerra Sotillo .....	279

### I

De entrada, una confesión propia del diálogo por parte de quien escribe la presentación de una obra para con los lectores de la misma: no es fácil asumir tal tarea. Uno se imagina a esos connotados intelectuales tratando de seleccionar entre una abigarrada multitud de ideas que hicieron posible que el texto naciera a la luz pública, escrutando entre ellas cuáles pueden ser las más apropiadas para “romper el hielo”, valga la metáfora.

Guardando las distancias y desde el provisorio oficio de compilador que deparan las lides académicas, juzgamos que la interpelación al contexto en el cual se elabora esta recopilación de reflexiones alrededor del tema de la planificación y el desarrollo regional y local, se ofrece una posibilidad para abrir el expediente acerca del por qué y para qué de ese esfuerzo por aproximarnos a dicha temática.

Se trataría de ordenar una información resumida para efectos de atender a tales interrogantes, asumiendo, como bien lo señala Edgar Morin que “para tener sentido las palabras necesitan del texto que es su propio contexto y el texto necesita del contexto donde se enuncia.”

Ese recurso a la contextualización, a su vez, está inspirado en la premisa según la cual, las ideas que proyectan la acción, que se traducen en hechos concretos, que se materializan y cobran vida como una actividad cotidiana – y aquí nos referimos a nuestro “hábitat natural”: la universidad – por muy elevado que sea el carácter de espontaneidad que pueda atribuírsele, en mayor o me-

nor medida guardan relación y se condicionan mutuamente (expreso evitamos la condición determinista) con el entorno en el cual se producen. Esta premisa, igualmente confesional, forma parte del arsenal teórico-metodológico bajo el cual se va perfilando una nueva episteme, en tanto modo como la sociedad se piensa a sí misma, donde los planteamientos del citado filósofo francés particularmente formulados en Los siete saberes necesarios a la educación del futuro, constituyen una buena pista para indagar hacia un conocimiento no sólo contextual, sino, global, pertinente, multidimensional y complejo.

En esa misma línea de reflexión compartida, la información heredada y el procesamiento de las tesis acerca de los procesos de comprensión socio histórica que nos legara a los doctos y a los legos, por igual, Fernando Braudel (La Historia y las Ciencias Sociales) posibilitan asimismo explicar cómo surge el texto en cuestión, es decir, cómo llegamos hasta aquí, en un espectro de ideas que conecta lo eventual, el acontecimiento en sí, el hecho singular, con lo coyuntural y lo estructural en términos de una temporalidad y una totalidad donde media la síntesis. De esta manera, se intentan poner de manifiesto las relaciones visibles y no visibles, subrayando estas últimas, bajo las cuales se entreteje el producto que hoy se ofrece a ustedes, amigos lectores, un poco con el ánimo de evidenciar que la misma, para nada es obra de la casualidad.

## II

Durante los días 15 y 16 de junio de 2005 se realizó el Simposio sobre Planificación y Desarrollo Regional y Local, hecho que tuvo lugar en el Auditorio Ambrosio Oropeza, de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, UCLA, en la ciudad de Barquisimeto, organizado por la Coordinación de Postgrado del Decanato de Administración y Contaduría (DAC), y la Cátedra Libre Banco Central de Venezuela (BCV).

La idea de ofrecer un espacio para intercambiar conceptos y experiencias acerca del tema surge como consecuencia de un proceso que pudiéramos vincular al esfuerzo por darle contenido y cauce, si se quiere institucional, a diversos proyectos y programas asociados con la investigación en esa área y a la formación de recursos humanos de V nivel. Específicamente nos referimos al BCV y a la UCLA, al Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela (UCV), y a la convergencia que en tal sentido se procuró y plasmó en los convenios respectivos.

En efecto, el 18 de febrero del año 2001 se acuerda celebrar y se refrenda el Convenio Marco Cooperación Institucional entre la Casa de Estudios Superiores y el Ente Emisor, el cual sienta las bases para la posterior creación de la Cátedra Libre que lleva por denominación Banco Central de Venezuela y funciona adscrita a la Coordinación de Posgrado del DAC, evento que se lleva a cabo en la sede de la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO), en ocasión de la celebración de un Directorio Extraordinario del BCV, aquí en Barquisimeto.

Vale reconocer que dicho Convenio ratificaba una política de apertura y acercamiento del BCV para con la universidad, traducida en el Programa de Cooperación Interinstitucional en el área académica e impulsada desde el Directorio por Armando León Rojas, con el aval de Diego Luis Castellanos y los demás Directores. Las actividades que se han desarrollado a través de ese convenio y, específicamente, la inserción de algunos proyectos en una agenda compartida por ambas instituciones, con la participación de investigadores y docentes, condujeron, por ejemplo, al coauspicio de las IV Jornadas de Investigación, Postgrado y Extensión, del DAC del 5 al 7 de noviembre de 2001, bajo el lema "Una oportunidad para el desarrollo humano". En ellas el Presidente del BCV, Diego Luis Castellanos tuvo a su cargo la conferencia inaugural, titulada "Desarrollo Humano y Economía", recogida, además junto

con otras ponencias en el texto: "Aportes para la Investigación en Gerencia y Contaduría en Venezuela", editada por la UCLA y el BCV.

Asimismo, forma parte de ese itinerario, previo al texto que se presenta, la asistencia y participación de docentes e investigadores en el I Seminario de Coyuntura Económica de la Región Occidental, organizado por la Gerencia de la Sub-Sede BCV. Maracaibo, en Junio de 2003. La Revista Foros N° 10, del año 2004, recogió las ponencias allí presentadas, incluyendo: "Estimación de la cuenta de producción del sector financiero en el Estado Lara", del tempranamente desaparecido Enrique Martínez, artífice e impulsor de las actividades del citado Convenio, y recordado integrante del equipo de trabajo.

Posteriormente, los días 22 y 23 de Julio de 2004, el II Seminario de Desarrollo Económico Regional, también organizado por BCV – Subsede Maracaibo, fue escenario propicio para la participación de docentes e investigadores del DAC- UCLA, cuyas ponencias fueron incorporadas al temario y editadas luego en la Revista Foros BCV, N° 11. Año 2005. (Alexis J. Guerra C; Beatriz Ponte de Moreno; Enrique Martínez; Edwing Salazar; Gustavo Sánchez y Diego Mendoza).

Paralelamente a esa línea de acción, pero extremadamente vinculada al proyecto – idea institucional, surgió el Convenio Específico entre la UCV y la UCLA para implantar el Programa de Doctorado en el área de Estudios del Desarrollo en la UCLA, a través del CENDES y la Coordinación de Postgrado del DAC. El 6 de febrero de 2002, el Consejo Universitario de la UCV aprueba el Convenio y autoriza al Rector Giuseppe Gianneto para la respectiva firma, luego de un acto similar en la UCLA, el 17 de octubre de 2001, siendo Rector José E. Bethelmy. (Como hecho coincidente, en esa misma sesión del Consejo Universitario se aprobó el ya referido Convenio BCV-UCLA. Cátedra Libre, ejerciendo en la Co-



ordinación de Postgrado del DAC, Beatriz Ponte de Moreno).

La ejecución del Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo contó con la Coordinación de Mauricio Iranzo y el período de escolaridad constituyó una oportunidad excepcional para debatir – a lo interno – los problemas del desarrollo y sus diferentes vertientes, incluida la planificación en sus distintos ámbitos. Entre tanto otros docentes e investigadores participaban en el Programa de Doctorado Metodología, Técnicas y Análisis del Desarrollo Regional, según convenio suscrito entre la Universidad de Sevilla, España y la UCLA, lo cual contribuyó a generar la sinergia mínima necesaria para el intercambio de ideas y la conformación de un grupo de investigación en esa área.

El otro elemento que conecta y permite explicar cómo se va configurando ese entramado de relaciones que subyace en esa microfísica del proyecto – idea hasta su expresión en una de tantas acciones, tiene que ver con otros eventos de significación: la realización del Seminario Internacional Universidad y Desarrollo Regional, entre los días 13 y 15 de Junio de 2005, teniendo como sede a la UCLA, en Barquisimeto, bajo los auspicios del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) y con la participación de Universidades de Ecuador, Colombia, Costa Rica, Argentina, Chile, y Venezuela (La USB, la ULA, la UNEFM, LUZ y la UCLA).

En la convocatoria previa y preparatoria a dicho Seminario, por parte del Vicerrector Académico, Leonardo Montilva, se fraguó un debate interesante que condujo – entre otros planteamientos – a formular un conjunto de apreciaciones orientadas a dar perfil a una concepción, a una idea – fuerza acerca de cómo aproximarse a la relación universidad – desarrollo regional y local. De esa discusión surgió la ponencia que Mauricio Iranzo presentó en dicho Seminario y, a su vez, se nutrió el documento que consideramos una contribución para el Proyecto de Creación de la Unidad de Investigación en Desarrollo Regional y Local, en el DAC, hoy en

día ya aprobado por el Consejo Universitario de nuestra universidad. En retrospectiva, he allí algunos registros de una idea, de un proyecto, de un proceso, de un producto concreto.

Ahora, y en perspectiva, al coincidir la publicación del libro con la creación de la referida Unidad, el 3 de Mayo próximo pasado, contando con el aval del CDCHT y del Informe respectivo elaborado por la Dirección de Organización y Métodos (Vicerrectorado Administrativo) se otorga, en nuestra opinión, certificación formal y jurídica al trabajo que viene desarrollando el equipo de investigación y, a la vez, se sientan las bases para asumir el reto en un nivel, si se quiere, más comprometedor en términos de potenciar la investigación en esa área.

### III

Además de esta presentación, el contenido del texto está organizado en tres partes: una primera que recoge algunas de las conferencias presentadas en el Simposio sobre Planificación y Desarrollo Regional y Local (lamentablemente por problemas técnicos no pudieron recuperarse todas) las cuales constituyen un muestrario de los aspectos que se abordaron, sus distintos niveles y sus perspectivas de análisis, prevaleciendo en el sub-conjunto de ellas el interés por combinar la reflexión y propiciar el debate tanto desde lo teórico - abstracto como desde apreciaciones concretas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El programa incluyó como temario y conferencistas: El Plan Nacional de Desarrollo y Regional 2001 -2007. Balance y Perspectivas. (Angel Salazar, Ministerio de Planificación y Desarrollo, MPD); El Sistema de Cuentas Regionales (Pedro Emilio Coll, Banco Central de Venezuela, BCV); La Planificación del Desarrollo Regional y Local. Retos Institucionales (Carlos Mascareño. Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES); El Plan de Desarrollo del Estado Lara (Jaime Padrón; Gobernación del Estado Lara); Los Estudios sobre el Desarrollo Regional en la Agenda del BCV. (Mario Pérez Matheus, BCV. Sub sede Maracaibo); El Desarrollo Regional y Local desde la UCLA. (Mauricio Iranzo, UCLA); Municipio Iribarren. Un Proyecto Inte-

La segunda parte está directamente vinculada con una serie de reflexiones en torno al desarrollo, sus diferentes enfoques, el paradigma territorial, sus múltiples dimensiones, etc, las cuales forman parte del documento que bajo el título de Bases para la Creación de la Unidad de Investigación en Desarrollo Regional y Local, son el soporte teórico – entre otros – de las líneas de investigación que se van configurando en el DAC – UCLA, en conjunción con sus propósitos y los de otros organismos como el BCV y el CENDES, alrededor del tema.

Una tercera parte incorpora, a manera de ensayos igualmente vinculados a la temática del desarrollo local. Sendas miradas alrededor de la economía social y cooperativa, auscultando el papel que puede jugar la universidad pública al respecto, con referencia concreta a la UCLA, por su apoyo “al movimiento cooperativo regional como una expresión tangible de un modo de hacer economía incluyente y equitativa, que contribuye a generar capital social y responsabilidad ciudadana”, en primer lugar. Y, en segundo lugar, en la misma línea de indagatoria, planteamientos relativos a “ la emergencia de nuevas formas de entender, producir y difundir prácticas económicas no tradicionales, pero que la realidad y diversas experiencias empiezan a validar, como mecanismos de desarrollo” . Consideraciones de tal naturaleza, del mismo modo forman parte de la línea de investigación que tanto Nelson Fréitez (La economía social y cooperativa y el desarrollo local. El papel de la universidad pública.) como Alexei Guerra S, ( La UCLA y el apoyo a las formas emergentes de la economía social y microempresarial.) respectivamente, han venido desarrollando en el DAC. UCLA.

Dichos textos, globalmente considerados, ofrecen una pa-

gral de Desarrollo: Prodebar y Prodecom. (Pedro E. Figueroa, Alcaldía de Iribarren.) y La Planificación Regional: Pasado, presente y futuro. (Francisco Javier Sánchez, FUDECO).

norámica bastante interesante para quienes quieran aproximarse al conocimiento y a la confrontación de sus ideas con la de los autores que allí se expresan. El mapa conceptual que así se traza, posibilita ubicarse en distintos relieves y ámbitos, además de transitar por diferentes caminos que se entrecruzan en la búsqueda de la senda perdida de la planificación y del desarrollo regional y local.

Así, por ejemplo, la necesidad de elaborar cuentas regionales no es nada nueva, desde la época de la creación de la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO), en el año 1964, se planteó la posibilidad de acometer proyectos conjuntos con organismos regionales, particularmente la UCLA (Centro Experimental de Estudios Superiores, CEDES, en aquel entonces). De hecho se acometieron estudios en tal sentido pero luego se abandonaron. Hoy desde la CEPAL hasta el Banco Central de Venezuela, BCV, abogan con insistencia y prestan apoyo para este tipo de iniciativas regionales. El trabajo de Pedro Emilio Coll, se inscribe en esta línea y conecta con el de Diego Mendoza (Los sistemas de información económica y la planificación regional) y el de Angélica Rauch (Los indicadores macroeconómicos y el desarrollo en el ámbito regional), posibles de una lectura desde una óptica de complementariedad.

El balance de la planificación en Venezuela, desde el punto de vista tanto teórico como práctico en cuanto a sistematización se refiere, a juzgar por la literatura existente al respecto, parece inclinarse hacia las elaboraciones que tocan su naturaleza técnica en materia de diseño, formulación y ejecución de planes. De allí que en el nivel teórico, juzgamos acertada la aseveración con la cual Carlos Mascareño iniciara su exposición sobre el tema, precisamente advirtiendo que “uno de los problemas acusados por esta práctica radica en el déficit de uso de la base conceptual que soporta la formulación y la decisión de la política pública”, para luego adentrarse en una serie de consideraciones, enteramente pertinentes, además, que le permiten desembocar en los retos

institucionales de la planificación del desarrollo regional y local, cumpliendo así con la expectativa académica insertada en el temario del Simposio.

Entre los elementos claves que se asoman para efectos de apuntalar el desarrollo regional y local, hoy en día se reconoce la necesidad de procurar y fortalecer una verdadera sinergia entre los agentes territoriales, lo cual pasa indefectiblemente por el intercambio de información y el establecimiento de alianzas estratégicas bajo el desideratum de “ganar – ganar”. En ese sentido, el programa de cooperación institucional del BCV, la agenda de investigaciones compartidas, las facilidades de consultas y divulgación a través de redeconomía, así como la programación de apoyo a la docencia y a la extensión mediante las Cátedras Libres instituidas en Centros Académicos como la ULA, la UC, la UCAB y la UCLA, representan una visión acertada en función de una articulación más pertinente que habla, en términos reales, de la asunción de la responsabilidad y el compromiso de los organismos del Estado con el entorno, con la sociedad. La interacción BCV, particularmente con el ámbito regional, y la manera como ella opera en el marco de la misión y las investigaciones que realiza la Subsede Maracaibo, fueron algunos de los aspectos abordados por Mario Pérez Matheus, en forma esquemática y precisa en su Conferencia. “ Acciones sobre los estudios del desarrollo regional”, complementada con las respuestas a las interrogantes que generó la información entregada a los participantes al Simposio.

La propuesta de elaborar un Plan de Desarrollo para la Región Centro Occidental no es nada reciente, como es lógico suponer forma parte del denominado proceso de institucionalización de la planificación en el país, cuyos orígenes se remontan a la creación de la Corporación Venezolana de Fomento, en 1947, casi una década antes del surgimiento de CORDIPLAN. En nuestro ámbito, ocurre un hecho paradójico: antes de ser creada la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO), ya

se planteaba la necesidad de un Plan de Desarrollo Integral y, por supuesto, la urgencia de contar con un organismo para el desarrollo regional.<sup>2</sup>

Asimismo, si algo pareciese desprenderse de la realidad socio histórica cuando se le asimila a un ciclo vital para su estudio, entre otros rasgos, en el caso de la planificación regional, es la dilución de la noción de región en los límites de la entidad federal. De hecho, la conferencia del representante de la Gobernación del Estado Lara, General Jaime Padrón, giró precisamente acerca del Plan Estatal de Desarrollo del Estado Lara: sus bases conceptuales, la visión del desarrollo endógeno, las fases para su implantación; las premisas del Plan; la caracterización de los polos de desarrollo; además de referencias a la participación ciudadana y a la digitalización de la información, como mecanismo de control social.

En el caso de la universidad y el desarrollo regional, por decir lo menos, resulta alarmante cuando un reconocido estudioso del tema como José Joaquín Brunner acopia datos y cruza referencias para sustentar, entre otras conclusiones, la dramática afirmación según la cual, esos Centros de Estudios Superiores están desfasados de la realidad debido a que sus ritmos internos de elaboración de respuestas están por debajo de las exigencias de un entorno que cambia vertiginosamente. (Nuevas demandas y sus consecuencias para la educación Superior en América Latina. En: Políticas Públicas, Demandas Sociales y Gestión del Conocimiento. Ediciones CINDA. Año 2003. Santiago de Chile.).

“Mal de muchos, consuelo de tontos” vendría a ser una

---

<sup>2</sup> Así se evidencia del discurso pronunciado por Víctor Jiménez Landínez, Ex Ministro de Agricultura y Cría, en la ocasión de presentar en Barquisimeto, el estudio contratado por dicho despacho a la firma ITALCONSUL, sobre el desarrollo de la Región Centro Occidental de Venezuela. (Diario El Impulso, Viernes 30 de Agosto de 1963).

conseja popular que académicamente no debería reproducirse en el Alma Mater. En tal sentido, hay atisbos, pequeños indicios, en lo que compete al debate sobre cómo la Universidad se discute a sí misma para su inserción dentro de la búsqueda de la piedra filosofal, esto es, el modelo de desarrollo y, por consiguiente, reencontrarse con su responsabilidad social y, no menos obvio, modificar sus planes de estudios, proyectos de investigación, programas de extensión, etc. Las reflexiones que formula Mauricio Irazo tanto en lo que fue el tema de su conferencia (El desarrollo regional y local desde la UCLA) como en la introducción del Documento – Base del Proyecto de Creación de la Unidad de Investigación y en el aporte específico desde la línea indagatoria que viene desarrollando, se inscriben en el propósito de ampliar el espectro de esa interpretación con el objeto de multiplicar los interlocutores de un perfil propio, definido, no desdibujado, en atención a lo local, lo regional, lo nacional y lo global, para una universidad con pertinencia y pertenencia, en términos de Sergio Boisier.

Francisco Javier Sánchez, en su conferencia (La planificación regional y local: pasado, presente y futuro) logra un compendio bastante acertado y, si se quiere, didáctico, alrededor de unos enunciados cuyos referentes nacionales aun cuando han sido objeto de amplio tratamiento en la literatura especializada existente, no ha ocurrido así en la circunscripción teórica, más acotada, de lo regional y local. Igualmente, su alusión a los antecedentes recientes, al sistema nacional de planificación, las instituciones, la directriz nacional (plasmadas en la Constitución, la Ley Orgánica de Planificación y el Plan de Desarrollo Regional 2001-2007), así como a las nociones de “Mancomunidades de Desarrollo” y “Gentilicio Regional y Local”, representan verdaderas pistas para enriquecer el conocimiento acerca de “los nuevos retos de la planificación regional y local y hacia donde estimamos se orientarían los mayores esfuerzos de los organismos de planificación y desarrollo”, en sus propias palabras.

Además de lo señalado con relación a las conferencias y su contenido para destacar el propósito que orienta este esfuerzo de divulgación, vale destacar que tanto la segunda como la tercera parte del texto, revelan el producto de una actitud docente comprometida con la investigación y la extensión universitaria, cuyo proceso de gestación obedece a unos parámetros metodológicos que toman en cuenta la revisión teórico-epistemológica en curso, en el plano individual – formativo de cada uno de quienes aportan sus ideas; y a la par, simultáneamente, la práctica contrastadora, confrontadora, en equipo, que nutre y hace perfectible el esfuerzo de ordenación y de sistematización, en una especie de formato de edición de arbitraje doble o para ser más exactos, de carácter múltiple. Según se señala más adelante, literalmente, responden al énfasis con el cual han venido trabajando los distintos autores, en lo sociopolítico, en lo sociocultural, y en lo socioeconómico.

Cerramos esta presentación, tal como se inició, de modo confesional: el texto es un producto profundamente colectivo, tanto por quienes individual e institucionalmente lo han hecho posible como si se toma en cuenta a quienes va dirigido. En el trayecto de su realización encontramos voluntad por el compromiso social y con su edición esperamos que sea útil.

Nuestro agradecimiento a los conferencistas y a los asistentes al Simposio, así como a las instituciones que representaron; al Rector de la UCLA, Francesco Leone y a la Coordinación de Postgrado del DAC y al personal administrativo, por el apoyo brindado. Especial reconocimiento a los Directivos del BCV, en la persona de su Presidente, Gastón Parra Luzardo y a los amigos Armando León, Harold Zavarce y Rafael Rosales, extensivo hasta Mauricio Iranzo, Diego Mendoza y demás integrantes del equipo de investigación.

Alexis J. Guerra C.  
(Compilador.)





---

Conferencias

# LAS CUENTAS REGIONALES: Un enfoque integrado

---

Pedro Emilio Coll López\*

\* Economista, Universidad Central de Venezuela. Especialista en Cuentas Nacionales y en Instituciones Financieras. Subgerente de Estadísticas Económicas del Banco Central de Venezuela. Correo electrónico: Pecoll@bcv.org.ve

## Resumen

En el presente documento se proponen una serie de ideas orientadas a la creación en Venezuela, de un Sistema Integrado de Estadísticas Regionales que permita la construcción de un conjunto de Cuentas Regionales, coherentes con los lineamientos generales del Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas, con la correspondiente adaptación a la realidad estadística venezolana y a las estadísticas regionales. Se trata de un sistema de información integrado mediante el cual se genere oportunamente información estadística detallada, representativa de la realidad demográfica, social y económica de las regiones que integran el territorio nacional. El principal interés de este Sistema de Estadísticas es atender las necesidades de información de los hacedores de política regional y de los investigadores de la realidad socioeconómica de las regiones del país. Se trata de propiciar el desarrollo de acciones concretas para construir una base de información oportuna, sostenible, confiable, transparente, actualizada, completa e integrada para la toma de decisiones, la formulación de planes y el diseño y aplicación de políticas, todo ello enmarcado dentro de los requerimientos del Plan Estadístico Nacional y del Plan Nacional de Desarrollo.

Palabras clave: Sistema de Cuentas Nacionales, Cuentas Regionales, Indicadores Regionales.

Clasificación JEL: E01

## Introducción

El presente documento representa una propuesta para el desarrollo de un sistema de información estadística regional, coherente y estructurado en base a los lineamientos internacionales y a las experiencias nacionales e internacionales. Se trata de crear conciencia, tanto a los responsables de la producción de estadísticas, como a los usuarios de las mismas, acerca de la necesidad de contar con un conjunto de información básica por entidades administrativas que permita atender sus requerimientos de información, particularmente a los organismos responsables de la formulación de políticas y a los investigadores y estudiosos de los fenómenos económicos y sociales.

El desarrollo estadístico aquí planteado no es una tarea fácil, dadas las prioridades en la asignación de recursos por parte de las autoridades gubernamentales; sin embargo su realización representaría una gran contribución para el diagnóstico de la situación socioeconómica de las regiones y por ende para la definición de planes, proyectos y programas orientados al desarrollo de las regiones con base en la realidad de cada una de ellas, facilitando al mismo tiempo la evaluación de la gestión utilizando una fuente de información más confiable y objetiva.

### I. Las estadísticas regionales y la regionalización de las estadísticas

Las estadísticas regionales siempre han sido un requerimiento tanto de los responsables de la formulación de planes de desarrollo, como de los investigadores sociales. A primera vista se suele suponer que las estadísticas por si mismas permiten conocer sus atributos en cuanto al espacio geográfico al cual están referidas, principalmente cuando se piensa en datos elementales.

La información relacionada con una persona o un hogar, puede estar referida a un espacio físico perfectamente identificado por un período determinado, por ejemplo: la dirección de habitación. Sin embargo, las acciones de esa persona o de los miembros del hogar, por lo general se desarrolla en espacios geográficos más amplios: el jefe del hogar puede trabajar en otro caserío, urbanización, municipio, estado o incluso, en un país distinto al de su residencia habitual; los hijos pueden que requieran trasladarse diariamente largas distancias para acudir a sus centros educativos; la señora de la casa podría también desempeñarse como servicio doméstico en otro hogar fuera o dentro de la región. En cada uno de estos casos podemos observar que la información obtenida del hogar está referida a distintos espacios geográficos.

Adicionalmente, muchas investigaciones estadísticas están dirigidas a una muestra de la población en estudio, por lo que su representatividad regional puede no estar asegurada, ya que los principales productores de estadísticas suelen orientar sus resultados al ámbito nacional. Lo anterior explica la poca existencia de estadísticas regionales que obligan a los investigadores a realizar inferencias a partir de las estadísticas con cobertura nacional.

No existe una metodología única para la regionalización de las estadísticas de un país, se puede partir de los datos básicos por regiones y construir indicadores y estadísticas agregadas regionales (método ascendente); también se pueden regionalizar los agregados nacionales (método descendente). En todo caso, los resultados obtenidos con cada método arrojarán resultados diferentes, principalmente porque su elaboración se basa en investigaciones estadísticas de alcances diferentes (enfoque regional vs. nacional).

Cuando la información básica empleada se corresponde con una muestra representativa de informantes a partir de la cual se estiman valores nacionales, lo que es representativo para el país puede que no lo sea para una región y viceversa. Cuando las unida-

des informantes se corresponden con el universo de unidades del país, tales como las empresas públicas y las sociedades financieras, donde para el caso venezolano el Banco Central de Venezuela investiga el universo de informantes, habrá que evaluar la metodología más adecuada para regionalizar las actividades que desarrollan algunas empresas de carácter multiregional como PDVSA y CADAPE, cuyas actividades se llevan a cabo en más de una región.

En vista de lo anterior, se hace imprescindible promocionar la producción de estadísticas relevantes, coherentes y fiables que permitan la regionalización de los agregados macroeconómicos disponibles como vía inmediata para conocer la importancia que tienen cada una de las regiones o entidades del país, desde el punto de vista de dichos agregados. De esta manera, se estaría construyendo una herramienta de bajo costo para la elaboración de planes de desarrollo y para lograr una mejor asignación de los recursos, enmarcados dentro de un verdadero Plan Nacional de Desarrollo, equitativo y sostenido.

En cuanto a la regionalización de las estadísticas agregadas de alcance nacional, se cuenta con experiencia internacional en el caso de la regionalización del Producto Interno Bruto, factible de desarrollar en el corto plazo a partir de los resultados de las cuentas nacionales y la aplicación de indicadores de actividad económica. En el largo plazo, el desarrollo de un Sistema de Cuentas Regionales representaría un nuevo enfoque de regionalización de las estadísticas agregadas, sobre las cuales los expertos tendrán que laborar a fin de lograr su integración final como un único sistema de cuentas regionales.

Se debe insistir en la construcción de un Sistema Integrado de Estadísticas Regionales (SIER) compatible con los conceptos adoptados por el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y basado en el desarrollo de nuevos principios que permitan la medición de

las múltiples y particulares transacciones regionales, integradas tanto desde el punto de vista macro como micro al contexto nacional. Debe entenderse, que las Cuentas Nacionales describen la economía de forma general, mientras que las Cuentas Regionales permiten detallar y enriquecer ese análisis. En ambos casos, el disponer de un sistema de estadísticas básicas que apoyen estos cálculos y puedan ser utilizados para evaluar los resultados obtenidos, garantizará disponer de un sistema de información estadística altamente útil

Este proceso de producción de estadísticas propuesto, genera una sinergia en el desarrollo de las estadísticas, los avances y mejoras que se alcancen en las Cuentas Regionales, alimentarán, cuando ya estén institucionalizadas, a las Cuentas Nacionales. Permitirá al mismo tiempo la utilización eficiente y la mejora de un sin número de información generada por las instituciones que no son utilizadas por falta de oportunidad, continuidad y/o homogeneidad, incluso por desconocimiento de su utilidad.

## II. El sistema de cuentas nacionales y las cuentas regionales.

El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) es un conjunto coherente, sistemático e integrado de cuentas macroeconómicas, balances y cuadros basados en un conjunto de conceptos, definiciones, convenciones, clasificaciones y reglas contables aceptados internacionalmente. Este sistema ofrece un marco contable amplio para la elaboración y presentación de datos económicos de gran utilidad para el análisis económico, la toma de decisiones y la formulación de la política económica.

Para construir el SCN se requiere compilar y procesar un gran volumen de datos elementales referidos a las complejas transacciones económicas que se llevan a cabo entre las diferentes unidades institucionales que residen en el país, y de estos con otras

unidades institucionales no residentes (resto del mundo). Estos datos elementales, también conocidos como estadísticas básicas, se obtienen de diversas fuentes, principalmente de registros administrativos del gobierno, censos, encuestas a empresas y a los hogares, entre otros medios. Adicionalmente se emplean datos estadísticos oficiales para realizar estimaciones indirectas sobre determinados parámetros, lo que contribuye a la armonización de las fuentes estadísticas públicas.

La implementación del SCN puede realizarse para diferentes niveles de agregación: para los agentes económicos individuales (unidades institucionales como los denomina el sistema); para un grupo de esas unidades (sectores institucionales); o para la economía total.

Las cuentas regionales por su parte, representan una especificación de las cuentas nacionales, por tanto para su elaboración se debe tener perfecto conocimiento del marco central del SCN, de sus lineamientos conceptuales y metodológicos, así como de las prácticas metodológicas sectoriales e institucionales aplicadas por los responsables de su elaboración. La construcción de cuentas regionales implica considerar cada región como una entidad económica diferenciada, de tal manera que las operaciones con otras regiones se deben tratar de manera similar a las operaciones con el resto del mundo, acorde con los lineamientos del SCN.

Dado que existen dificultades prácticas y teóricas para aplicar el SCN completo a las Cuentas Regionales, los esfuerzos estadísticos se han orientado hacia la elaboración parcial de Cuentas Regionales como parte integral de un conjunto de indicadores estadísticos regionales, que contiene las estadísticas económicas, sociales y demográficas más importante de las regiones.

Lo anterior es posible gracias a la flexibilidad en la aplicación del marco central del SCN, que permite adecuarse a las nece-



sidades estadísticas y a la disponibilidad de los datos por parte de los países. Para determinados tipos de análisis, donde se requiere una descripción más detallada de la economía, o mayor profundidad de algunos aspectos de la vida económica; el SCN permite la adaptación de las distintas clasificaciones, la medición de agregados complementarios o adicionales a los definidos en el marco central y la adopción de métodos alternativos de valoración, registro y asignación regional o sectorial de ciertos flujos económicos.

Estas elaboraciones especiales, integradas parcialmente con el marco central del SCN, se conocen como las Cuentas Satélites del sistema. Muchos expertos de cuentas nacionales consideran la Cuentas Regionales como Cuentas Satélites, en la medida que las mismas representan una aplicación parcial y adaptada del SCN, cuyo objetivo principal es atender las necesidades de información de los responsables de la formulación de las políticas económicas.

En conclusión, el SCN proporciona la base estadística y metodológica para la elaboración de cuentas y cuadros de aplicación especializada, cuya construcción dependerá de los objetivos planteados por los usuarios. Ejemplos adicionales de estas aplicaciones lo constituyen la Matriz de Contabilidad Social, la Matriz de Insumo Producto y las Cuentas Trimestrales.

### III. El sistema integrado de estadísticas regionales.

Las estadísticas económicas regionales desempeñan un papel importante en la definición, formulación y evaluación de las políticas regionales. Facilitan la medición y evaluación de los alcances y resultados de los programas de desarrollo económico y social, contribuyendo así a evaluar y entender las desigualdades o disparidades regionales. Representan un instrumento para mejorar la asignación de recursos ordinarios y extraordinarios, favoreciendo el desarrollo de las actividades económicas, la inversión pro-

ductiva en activos fijos, la promoción del empleo y por tanto, la generación de valor agregado.

No obstante lo anterior, en Venezuela existe una gran deficiencia de información regional, por lo cual es importante hacer efectivas algunas disposiciones establecidas en la Ley de la Función Pública de Estadística. Cada día se hace más necesario disponer de estadísticas regionales coherentes, adecuadas, fidedignas y oportunas, que permitan construir una base sólida para las políticas sociales y económicas. Es muy común ver a los hacedores de políticas indagar acerca de la disponibilidad de estadísticas referidas a una región en particular, sorprendiéndose en algunos casos por la inexistencia de las mismas, limitándose en la mejor de las situaciones a la utilización de algunos datos elementales, los cuales en muchos casos, son elaborados o compilados sin ningún criterio estadístico y suelen ser incompletos o referidos a un período muy corto, sin continuidad en el tiempo.

En atención a esta realidad y con el fin de asignarles a las estadísticas el papel, informativo y descriptivo, que tiene que cumplir para la sociedad, se propone la construcción de un Sistema Integrado de Estadísticas Regionales (SIER), el cual se concibe como un conjunto de estadísticas elementales, de indicadores económicos, sociales y demográficos, de cuentas macroeconómicas y de agregados económicos referidos a un espacio geográfico determinado. Este espacio geográfico representaría cada estado que integra el territorio geográfico del país.

El Sistema Estadístico Nacional (SEN) debe orientar esfuerzos hacia la construcción de este Sistema Integrado (SIER) que permita disponer de indicadores e información básica para la construcción de un conjunto de cuentas regionales, así como la regionalización de las estadísticas agregadas de alcance nacional existentes.

El desarrollo del SIER requiere la construcción de un Subsistema de Indicadores Regionales, representado por la información primaria o básica regional, relacionada con los aspectos sociales, económicos y demográficos y por los indicadores estadísticos que se pudieran derivar a partir de esta información básica. También debe contemplar un Subsistema de Cuentas Regionales, el cual abarcaría las estadísticas macroeconómicas generadas mediante la aplicación de las recomendaciones y métodos internacionales, los cuales hasta la fecha se han orientado al cálculo regional del valor agregado bruto y de la formación bruta de capital fijo por rama de actividad económica, a la elaboración de cuadros del gobierno general y a las cuentas de los hogares.

A tales efectos las estadísticas a desarrollar (Indicadores Regionales y Cuentas Regionales) deberán estar integradas y ser coherentes en cuanto a definiciones, conceptos, período de referencia, reglas contables, etc., de manera de permitir a los usuarios comprender su alcance, utilidad y relación.

El Subsistema de Indicadores Regionales está referido a la base estadística del sistema, al conjunto de datos elementales e indicadores primarios, sociales, económicos y demográficos, compilados con el fin de su utilización en posteriores procesos estadísticos de obtención de estadísticas intermedias, cálculos de cuentas y agregados económicos regional. También comprende las estadísticas intermedias obtenidas del procesamiento primario de las cifras, las cuales tienen gran utilidad para el análisis, como es el caso de los índices de producción del sector manufacturero y al mismo tiempo constituyen la materia prima para la construcción de las Cuentas Regionales. Por su parte, el Subsistema de Cuentas Regionales estará representado por el conjunto de Cuentas Regionales y Agregados Económicos obtenidos mediante la aplicación de los lineamientos generales del SCN, adaptados al enfoque regional.

La comparación entre regiones, y de éstas con la economía

nacional y con el resto del mundo, estará garantizada en la medida en que las estadísticas básicas, los indicadores económicos y sociales y los agregados económicos como el Producto Interno Bruto, la Formación Bruta de Capital Fijo y el Gasto de Consumo Final, se elaboren en forma armonizada por regiones y se mantenga la coherencia con el marco central del SCN.

En principio, las regiones deben comenzar por disponer de los datos estadísticos elementales y necesarios, representativos de su realidad socioeconómica, sin perder de vista la utilidad de las mismas para la construcción del SIER, principalmente para la obtención de las Cuentas Regionales y de sus agregados. Este último grupo de información, requiere para su desarrollo un plazo mayor y son los que en definitiva potenciarán el uso de las estadísticas regionales al permitir obtener un sin número de indicadores y de razones económicas útiles para el análisis y la evaluación; así como también la realización de proyecciones y la integración de las estadísticas regionales con la economía nacional.

Sin embargo, su aplicación no es lineal, en algunos casos se aplicarán conceptos alternativos y establecerán convenciones, en el marco de la flexibilidad que caracteriza al SCN, incorporando elementos que tengan un mayor alcance y mayor utilidad analítica que las permitidas por el conjunto integrado de cuentas del sistema.

De acuerdo a las experiencias internacionales, la construcción de indicadores regionales y la obtención de los respectivos agregados económicos, debe estar bajo la coordinación del ente responsable de las estadísticas macroeconómicas, cuya experiencia en la elaboración del SCN garantizaría la obtención de resultados confiables, coherentes y armonizados. Con esta orientación operativa, los países darían al proceso de producción de estadísticas un carácter técnico y neutral, sin la manipulación política que suele ocurrir con este tipo de información por parte de sus informantes. En todo caso, se debe desarrollar un programa de trabajo

conjunto con las instituciones que conforman el SEN, asignar responsabilidades a sus miembros, atender las demandas de información y construir un conjunto de indicadores coherentes, oportunos y comparables en el tiempo y en el espacio.

#### IV. Las cuentas regionales. Aspectos conceptuales y metodológicos.

La experiencia internacional recomienda la construcción de las Cuentas Regionales orientadas, en primer lugar, al registro de las actividades de producción por ramas de actividad económica y a las cuentas de algunos sectores institucionales. A tal efecto, la EUROSTAT ha desarrollado versiones preliminares de propuestas metodológicas para la elaboración de las Cuentas Regionales referidas al valor añadido bruto y a la formación bruta de capital fijo por rama de actividad, a las Cuentas de los Hogares y a los cuadros del Gobierno General. Estos métodos de contabilidad regional, pueden servir de punto de partida, o de orientación; para los países que decidan elaborar Cuentas Regionales.

Aspectos conceptuales del SCN como los referidos a las unidades institucionales residentes de una región se aplican en el contexto de las Cuentas Regionales, en este sentido se identifican las siguientes unidades: Unidades Regionales cuyo centro de interés se encuentra en una sola región, en donde realiza la mayoría de sus actividades. Es el caso de los Hogares, los gobiernos estatales y municipales, muchas instituciones sin fines de lucro, parte de la seguridad social y algunas sociedades públicas o privadas cuyos establecimientos se hallan localizados en su totalidad en una región en particular. Unidades Multirregionales, cuyo centro de interés se encuentra en más de una región pero que no se refieren al país en su conjunto. En nuestro caso podemos citar a Petróleos de Venezuela o la empresa pública Cadafe. Por último, tenemos las Unidades Nacionales, cuyo centro de interés no puede ser identificado con

una región o conjunto de regiones; es el caso las actividades de administración pública y defensa del gobierno central.

Con relación a las dos últimas categorías de unidades institucionales mencionadas, la asignación regional de las transacciones plantea una serie de dificultades, principalmente para elaborar un conjunto integrado de cuentas. Estas dificultades explican en parte por qué ningún país aplica el sistema completo para cada región. No obstante, muchas transacciones que realizan estas unidades pueden localizarse en regiones, como es el caso de la venta de electricidad, la producción de petróleo y de refinados de la industria petrolera y las remuneraciones a los asalariados pagadas por el gobierno central.

La metodología de cuentas regionales describe a las unidades institucionales residentes, como “unidades locales”. En principio, la residencia de la unidad local define el criterio de regionalización de las variables: producción bruta, consumo intermedio, valor agregado bruto, gasto de consumo final y formación bruta de capital fijo.

Las “unidades locales” pueden estar conformadas por una o más Unidades de Actividad Económica local (UAE local). Estas UAE locales son establecimientos pertenecientes a las unidades locales, donde se desarrolla una actividad productiva de manera principal. Esta definición permite que se puedan registrar actividades secundarias en las UAE locales.

Se debe procurar la adopción de una metodología única que permita la comparación regional y temporal de los datos. Por tanto el coordinador de las estadísticas debe identificar, conjuntamente con los otros organismos participantes, los indicadores más adecuados para la construcción de una serie histórica de Indicadores y Cuentas Regionales.

La elaboración de cuentas de producción y de generación del ingreso de las principales actividades económicas de algunas regiones, pareciera en principio una tarea posible, para lo cual habría que orientar algunos esfuerzos relativamente bajos. De esta manera sería posible medir el PIB regional desde la óptica de los productos, mediante la cuantificación del valor de la producción de los principales bienes y servicios producidos en dicho espacio geográfico y del valor de los insumos empleados en esa producción. También permitiría obtener el correspondiente valor agregado de las actividades y la remuneración de los asalariados. Este mismo esfuerzo permitiría el fortalecimiento de las estadísticas referidas al empleo de la fuerza de trabajo y de la formación bruta de capital fijo.

Recomendaciones internacionales proponen la aplicación de tres diferentes métodos de regionalización. En primer lugar define un Método Ascendente que supone la elaboración de las cuentas a partir de la información de las unidades locales y obtener el resultado regional por agregación. Por otro lado plantea la aplicación de un Método Descendente que supone la elaboración de las cuentas a partir de los agregados nacionales, utilizando algún indicador regional que esté relacionado con la variable a distribuir y que refleje lo mejor posible la participación regional en el agregado nacional. Por último, sugiere la utilización de un Método Mixto, como una combinación de los métodos anteriores.

En este sentido, para la estimación de la producción bruta, la metodología de las cuentas regionales propone la asignación del valor agregado bruto a la región donde reside la unidad de producción; no obstante que las remuneraciones causadas en este proceso, no necesariamente representan los ingresos de los hogares residentes de esa misma región, dado que una unidad local podría emplear trabajadores que son residentes de otras regiones. En este caso, el método de regionalización se debe hacer con arreglo a la unidad local que produce o transfiere el bien o servicio.

La regionalización del Producto Interno Bruto exige en primer lugar considerar los principios generales utilizados para medir los valores agregados en cada una de las actividades económicas seleccionadas, mientras mayor sea el grado de apertura mejor representatividad tendrá la regionalización. Se recomienda adoptar las unidades económicas locales como unidad de observación para las cuentas regionales por ramas de actividad económica; sin embargo, existen dificultades para el desglose de las actividades de las unidades multiregionales.

Los lineamientos internacionales, recomiendan también la utilización de métodos directos antes que los métodos que implican estimaciones (indirectos) y los métodos ascendentes son preferibles a los descendentes. Sugieren también la aplicación de enfoques mixtos renta-producción.

Dadas las limitaciones estadísticas y la existencia de cálculos representativos a nivel nacional, los responsables de la elaboración de las cuentas regionales han optado por regionalizar el PIB a partir de los indicadores disponibles; es decir, mediante la aplicación de un método descendente, centralizado e indirecto. Sin embargo, para algunas actividades siempre será posible la aplicación de la recomendación deseada, tal es el caso de aquellas actividades como la representada por los servicios del Gobierno General donde una porción importante del Valor Agregado está representado por las remuneraciones de los asalariados y por tanto puede hacerse la distribución en función al personal ocupado por entidades. Por otra parte, actividades económicas como el servicio de transporte y el suministro de electricidad y agua, que suelen abarcar más de una región, se recomienda asignar el valor agregado a la región donde es residente la unidad de producción. En estos casos los gastos realizados por las restantes regiones se estarían registrando como una importación de servicios producidos por la región donde reside la unidad productora.



## VI. Recomendaciones finales.

El conjunto de observaciones, reflexiones y propuestas realizadas en este trabajo, permiten sugerir que la construcción del SIER requiere de la participación y el esfuerzo de las instituciones ubicadas en las diferentes entidades del país. El ámbito de influencia y la especialización de las instituciones, facilitará la captura, el procesamiento y la validación de la información primaria clave de las regiones. Deben orientarse los esfuerzos para que los indicadores socioeconómicos representativos de las regiones, estén disponibles oportunamente en las oficinas gubernamentales encargadas de la evaluación y toma de decisiones a nivel local.

El SIER requiere la conformación de un equipo de trabajo multidisciplinario e interinstitucional, con permanencia y con un nivel de capacitación y especialización acorde con las exigencias de tan importante labor estadística. Debe contemplar igualmente la participación del sector privado, principalmente de las instituciones sin fines de lucro, universidades y centros de investigación. Ejemplo de ello es el trabajo que vienen desarrollando un grupo de profesores de la Universidad Centrooccidental Lisandro Alvarado, UCLA, con el desarrollo de un sistema de indicadores del estado Lara y la producción de indicadores del estado Zulia por parte de la subsección del BCV en Maracaibo.

## Referencias bibliográficas

Banco Central de Venezuela. Foros 11, 2005. Desarrollo económico regional en Venezuela, Revista BCV, edición mayo 2005.

Carrasco Canals, Fernando. Fundamentos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 1995), Ediciones Pirámide, S.A., 1999.

Instituto Nacional de Estadística (INE). Ley de la Función Pública de Estadística, Dirección de Divulgación Estadística del INE, Febrero de 2002.

Naciones Unidas (NU). Sistema de Cuentas Nacionales 1993, Serie F, Número 2, revisión 4, edición 1993.

Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT). Sistema Europeo de Cuentas, Luxemburgo, edición 1996.

Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT). Métodos de Contabilidad Regional: valor añadido bruto y formación bruta de capital fijo por rama de actividad, Luxemburgo, edición 1995.

Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT). Métodos de Cuentas Regionales: cuadros del gobierno general, segundo preliminar de junio de 1998.

Séruzier, Michel. Medir la economía de los países. Editorial Alfaomega Colombiana. S.A., primera edición, noviembre 2003.

# LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL

## Retos Institucionales

---

Carlos Mascareño\*

\* Investigador-docente del CENDES. Universidad Central de Venezuela. Profesor Asociado. Doctorado en Estudios del Desarrollo. Master en Planificación. Ingeniero Industrial. e-mail: mascaren@cantv.net.



El presente documento ofrece un conjunto de reflexiones sobre los retos institucionales que posee el proceso de planificación regional y local hoy día. Para ello, es necesario advertir que uno de los problemas acusados por esta práctica radica en el déficit de uso de la base conceptual que soporta la formulación y las decisiones de las políticas públicas correspondientes. Por ello, se insistirá en esta vertiente de la discusión para, finalmente, aproximarnos a algunos lineamientos en la materia. El trabajo se ha estructurado en tres partes que son las siguientes:

- a) Consideraciones sobre la planificación regional estado céntrica,
- b) La transición basada en el mercado y
- c) Retos institucionales en el territorio.

## I. La planificación regional Estado Céntrica.

Las ideas de planificación y del desarrollo nacieron dentro del marco de un concepto político-territorial asociado a uno de los símbolos y realidad institucional más contundente de la modernidad: el Estado nacional. El surgimiento de tales ideas responde a la necesidad de producir procesos de cambio y apuntar a mejores niveles de vida dentro de los límites de esta forma de organización territorial de la sociedad.

Esa manera de entender la planificación y el desarrollo obedeció a una óptica, según la cual la intervención lógica era la que se

produjera desde el Estado. Se trataba de un nuevo Estado que emergía en la segunda postguerra y que con los antecedentes en las crisis de décadas anteriores, se le denominaría como el Estado Social, en contraposición a las viejas ideas del Estado Liberal no interventor en los asuntos de la sociedad (García Pelayo, 1980). En esa línea de pensamiento, el Estado se convertirá en decidor público y en formulador estratégicos de los pasos de la nación, con una activa presencia en la vida pública y con un aparato técnico-burocrático creciente (Salamanca, 1994). Para ello, este ente incorporó la capacidad que ofrecían los cambios científico-técnicos, sobre todo los referidos a la programación y técnicas de operaciones, con lo cual se creaba una nueva manera de trabajo en las estructuras del Estado para los fines propuestos.

Esta idea clara de intervenir y pretender el desarrollo con propuestas provenientes del Estado, tradujo el tejido de conceptos en políticas públicas a nivel nacional, teniendo al Estado como centro, desde donde era posible la coordinación política. En este sentido, se impuso un concepto estadocéntrico, es decir, la dinámica social centrada en el Estado, dinámica que perseguiría regular, normativamente a todos los actores, pretendiendo representar la imagen de todos ellos para dar sensación de unidad social y con un Estado que, en consecuencia, actuaría en un orden asociado a estos elementos (Lechner, 1997). Ese orden sería, en primer lugar un orden centralizado, un orden jerárquico, una lógica vertical donde la instancia central imponía la política pública. En segundo término, sería un orden público, es decir, los cambios sociales sólo se asumen desde la asociación de que lo público es igual al Estado. Y, en tercer lugar, un orden con un interés deliberado, en el cual la política diseñada desde ese Estado central asumía que su accionar iba a producir cambios en toda la dinámica de la sociedad.

Las teorías del desarrollo regional, las cuales se fraguaron en las postrimerías de los años cuarenta y, fundamentalmente, en los cincuenta, se fundamentaron en los postulados estadocéntricos an-

tes analizados. En consecuencia, la construcción de las regiones como horizonte de planificación estuvo soportada en la búsqueda de un impacto del estadocentrismo en el territorio, acto al cual se le vinculó la utilización de los instrumentos de planificación para intentar coordinar el desarrollo socioeconómico en los territorios así designados. Este instrumental se aplicó en espacios menores de la nación y estuvo basado en los siguientes términos:

- a. El modelo estadocéntrico asumió que por absorción se podía optimizar la localización de la acción pública.
- b. Cuando actúa puede optimizar el uso de los recursos naturales y sus potencialidades.
- c. Que podía mobilizarse en tanto que Estado a lo largo del territorio.

Los dos primeros postulados sirven para ejemplificar con claridad el caso venezolano. En nuestro país, los mismos se aplicaron a lo que se denominó la planificación regional de los años 60 y 70. Se trataba de desarrollar una actividad que privilegiaba el inventario de los recursos y las potencialidades de la zona, para, de allí, determinar las posibilidades de la inversión pública. Con ello, en consecuencia, se asumía que se producirían los índices de desarrollo en cada región. En esta perspectiva, se elaboraron numerosos estudios de potencialidades de recursos naturales, inventarios de inversión pública, se diseñaron cuentas de inversión pública regionales.

¿Qué pasó con ese modelo?, ¿Qué pasó con la idea del Estado como centro del desarrollo regional? ¿Cuándo hizo crisis el estadocentrismo actuando en el espacio?. El desarrollo regional espacial hizo crisis por tres factores:

1. La pretendida coordinación política de toda la sociedad desde el Estado, paulatinamente se fue deslegitimando.
2. Entraron en juego nuevas cualidades sociales, tales como

la producción de conocimiento, la diversidad social, la diferenciación de los sistemas sociales (Luhmann, 1998) o la emergencia de nuevos procesos de innovación.

3. La identidad de las sociedades territoriales con las políticas estadocéntricas llegó a su límite. En adelante, los pobladores dudarían de las políticas públicas orientadas según los criterios anteriores y comenzarían a demandar respuestas basadas en realidades político-institucionales (Barrios, 1984). Esta dinámica introdujo un giro en las visiones de los planificadores regionales, anclados en el paradigma espacial anterior.

Pero estas limitaciones fueron, consecuentemente, deslegitimando la idea de región tal como se había delimitado en Venezuela: una región construida desde el centro y designada por un grupo técnico. Ya a principios de los años 80 estaba desgastada y se había deslegitimado la región administrativa, producto de un discurso construido centralizadamente y ante el avance del post fordismo como modelo de producción.

El desmontaje de la política regional en la década de los ochenta, fue creando un vacío en las articulaciones de los actores sociales del territorio con el Estado. Efectivamente, la coordinación de la sociedad basada en el criterio político desde el Estado entró en el terreno de la desilusión, al apagarse la certidumbre de la existencia de un centro político eficaz que lo resolviera todo. Así, los procesos de planificación se toparon con las limitaciones de implementación que introducía las nuevas cualidades sistémicas propias de la complejidad social a la que se asistía. En este marco de pensamiento, la región administrativa diseñada desde el centro, se deslegitimó como espacio territorial y como discurso de intervención estatal.



## II. Transición basada en el mercado (Mercado Vs. Estado).

La propuesta liberal de los 80 se fraguó sobre las ruinas del estadocentrismo que le antecedió. El debilitamiento de las jerarquías y la consecuente desregulación de la sociedad, se convirtieron en sus postulados fundamentales. Como quedaría demostrado tiempo después, el modelo liberal que proponía la coordinación social a través del mercado, se enfrentaría a una trascendental paradoja: su implantación terminaría requiriendo la existencia de una fuerte intervención estatal (Lechner, 1997).

El mercado no ofrecía un imaginario colectivo ni un medio para la conducción social. Su postulado orientaba la acción a partir de la existencia de un mercado mundial que operando a partir de la competitividad sistémica, mostraba su capacidad organizativa y no sólo de recursos. ( Messner, 1999).

Al perder fuerza las instancias centrales y únicas de coordinación y planificación en toda América Latina en los 80 y 90, perderían vigor las oficinas de planificación gubernamental toda vez que la lógica de la nación estaba obedeciendo a nuevas formas de interrelación entre los actores. En consecuencia, se deterioraba la idea de tener el centro como la manera única para planificar.

Así, se repiensa al Estado, estableciéndose a finales de los 80 y a lo largo de los noventa, una diversidad de entes reguladores, agencias de desarrollo para la descentralización o la desconcentración, redes de seguridad social, diversos centros de poder y autonomías territoriales. Este conjunto institucional es lo que podemos denominar un proceso de liberalización basado en el mercado, mezclado con intervenciones para el desarrollo que aspiraban enfrentar el incremento de la complejidad social.

Esa complejidad social tuvo su impacto en el territorio en términos del uso de los espacios y el principal de ellos fue la cons-

trucción de la nueva institucionalidad territorial basada, por una parte, en la privatización de empresas públicas localizadas en diferentes puntos de la geografía nacional y, por la otra, en la instauración de los procesos de descentralización como mecanismo de representación política territorial y como medio para la ampliación de la democracia.

Este último elemento resulta clave para entender las nuevas formas territoriales de intervención que comenzaron a emerger hace casi dos décadas. Las mismas buscaron enfrentar la complejidad social a través de otra complejidad vinculada a la institucionalidad territorial, incorporando la diversidad de actores públicos y privados, a la vez que generando mayor capacidad de movilización y resistencia de los actores, fortaleciendo las sociedades civiles de toda América Latina y abriendo cauce a nuevos procesos de concertación social.

Ciertamente, el mercado per se no cumplió con las expectativas de las sociedades nacionales que reclamaban una nueva identidad, que lograra superar las limitaciones del estadocentrismo de las décadas anteriores. Pero, a pesar de los severos enfrentamientos contra estos postulados, las ideas territoriales para la creación de institucionalidades diferentes y más eficientes, quedaron implantadas, hasta hoy, en los conceptos y las prácticas que conciernen al desarrollo territorial.

En ese sentido, es necesario resaltar que los procesos de descentralización latinoamericanos contaron con un consenso sociopolítico que se logró a partir de los beneficios que la reforma ofrecía. Tales beneficios, de mayor democracia y eficacia pública, al ser compartidos por todos los actores, hizo de la descentralización una reforma con vida propia respecto a las políticas de ajuste estructural de aquellos años (Haldenwang, 1999).

## Retos institucionales en el territorio.

¿Cuáles son los retos institucionales en el territorio, es decir, cuáles son los retos para abordar con algo de probabilidad de éxito las políticas públicas territoriales?

Para pretender alguna respuesta, es necesario ubicarla conceptualmente. En primer término, es necesario entender y asumir que se están viviendo tiempos donde el desarrollo territorial reclama mayor descentralización y mayor aceptación de la diversidad de los actores que actúan bajo atmósferas institucionales de esta naturaleza. En segundo lugar, es indispensable tener presente que el desarrollo económico en el territorio, pasa a ser un acto deliberado, consciente, el cual requiere del acuerdo de los actores involucrados. Estos, al asumir el reto, propician cambios en la base productiva territorial. En tercer lugar, tales actos van asociados a la creación de un tejido productivo local a través de redes de innovación. Estas redes, en consecuencia, van a necesitar una presencia estatal diferente, menos intervencionista y más inductora y facilitadora. Una facilitación fundamental en la materia, se relaciona con los servicios de información y de desarrollo tecnológico de manera tal que puedan impactar las cadenas productivas. En definitiva, se trata de la creación de un tejido productivo local y redes de solidaridad en un ambiente de innovación y oferta de intangibles (conocimientos) que impactan a todos los actores territoriales. Conceptualmente, los factores antes señalados forman parte de visiones que han dado lugar al denominado desarrollo territorial sistémico, desarrollo sistémico integrador o a otro más común, el llamado desarrollo territorial endógeno. Esta elaboración ha sido posible a partir de las propuestas de varios autores (Boisier, 1999; Vásquez, Barquero 1999; Alburquerque, 1999) que, de manera diferenciada, han influido en los postulados y las prácticas de la gestión de lo territorial en América Latina.

La perspectiva territorial esbozada, deberá soportarse en

la alianza entre el Estado, el empresariado territorial y la sociedad civil. Ni el Estado solo por su lado, ni ningún actor aislado, podrá soportar el peso y manejar la complejidad del cambio propuesto. Se requiere, en consecuencia, la inserción de los actores en un nuevo proyecto territorial, capaz de enfrentar la complejidad social y, en consecuencia, debe poseer un perfil fundamental: ser democrático y no excluyente.

De tal manera que los proyectos territoriales novedosos en el mundo, están basados en las características aludidas, y para su implementación es fundamental preguntarse ¿Cuáles son los incentivos que deberán introducirse para obtener alguna probabilidad de desarrollo económico y social local? En principio, podrían señalarse los siguientes:

- Transferencias de recursos desde actividades tradicionales hacia las de innovación con la finalidad de superar los rendimientos decrecientes. (Vásquez Barquero, 1999).
- Políticas públicas de recursos humanos calificados, capacidad empresarial y cultura de innovación (orientación hacia el conocimiento). (Boisier, 1999).
- Instituciones con más capacidad de regulación eficaz y menos de intervención y entorpecimiento.

Si así fuera, ¿de cuál desarrollo territorial se estaría hablando?. Teóricamente, se propendería a un desarrollo construido a partir de la interrelación entre la sociedad territorio / la sociedad – mundo (diferenciación funcional de la modernidad) (Luhmann, 1998), a partir de la constitución de visiones complejas que superen los estrechos límites del parroquialismo local y el nacionalismo fanático, así como la innovación y el conocimiento pertinente. En consecuencia, la sociedad civil territorial se inserta en los sistemas diferenciados de la sociedad – mundo, se convierte en malla de absorción del conocimiento y la inversión productiva, por lo que el

desarrollo regional aparece como una cualidad emergente del sistema social (Boisier, 2003).

Sin embargo, existen limitaciones severas para el cumplimiento de tales postulados. Las prácticas públicas continúan atadas a esquemas lineales en cuanto a la manera de percibir los problemas de la sociedad territorial, utilizándose para ello instrumentos basados en la relación “causa – efecto / medio – fines”, con lo cual se repiten las prácticas estadocéntricas que convierten al Estado no solo en el actor principal, sino en el único actor sobre el territorio. Esta manera de entender al mundo, presente todavía en el liderazgo estatal latinoamericano y, particularmente, en el venezolano, marcha a contracorriente con las sociedades contemporáneas que tienden a comportarse más como remolinos y menos como cajas negras. (Boisier, 2003).

Por todo lo antes expuesto, los gestores locales requieren de un reentrenamiento mental (no instrumental) para intentar algún grado de éxito en el desarrollo de sus territorios. Hay que incentivar a los actores para crear climas de confianza e inserción de las redes productivas locales en los sistemas funcionales de la sociedad – mundo. En esa perspectiva, queda planteado un conjunto de retos institucionales para abordar a la planificación regional y local con nuevas fuerzas y mejores instrumentos. Unos lineamientos no exhaustivos al respecto, serán los siguientes:

1. Las administraciones locales están obligadas a crear una nueva cultura institucional en el territorio.
2. Se imponen las políticas para la creación de climas de innovación y para la producción de conocimiento en estados, municipios y ciudades.
3. El gasto público descentralizado o centralizado por si solo, no logrará afrontar los retos de las sociedades territoriales actuales. Se requiere una sinergia que incorpore la inversión privada productiva, tanto de los factores empresaria-

les territoriales como los ubicados en cualquier lugar del mundo, capaces de conectar con las aspiraciones de las sociedades locales

4. Los líderes públicos están llamados a ser menos interventores tradicionales, muchas veces apareciendo como agentes inquisitorios, y convertirse en animadores de espacios productivos.

Huelga decir que las aspiraciones formuladas, solo serán posible en un ambiente de democracia, de paz y tolerancia colectiva, reclamo de los tiempos del desarrollo que nos toca vivir.

## Bibliografía

Alburquerque, Francisco (1999). "Gobiernos locales y desarrollo económico en América latina y el Caribe", en *La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizajes para la acción*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, pp. 35-51.

Barrios, Sonia (1984). "Realidades y mitos de la descentralización gubernamental", *Cuadernos del Cendes*, nº 4, septiembre-diciembre, pp. 167-176.

Boisier, Sergio (2003). "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?", *Revista Reforma y Democracia, CLAD*, nº 27, octubre, pp. 33-74.

Boisier, Sergio (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

García Pelayo, Manuel (1980). *Las transformaciones del estado contemporáneo*, Alianza editorial, Madrid.

Haldenwang, Christian Von (1999). "Descentralización y democracia local", en Hegstenber, et. al. (ed), *Sociedad civil en América latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, pp. 371-384.

Lechner, Norbert (1997). "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, nº 61, abril, pp. 7-17.

Luhmann, Niklas (1998). *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Editorial Trotta, Barcelona.

Messner, Dirk (1999). "Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas", en Kalus Esser ed., *Competencia global y libertad de acción nacional*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 87-118.

Salamanca, Luis (1994). "La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura", *Politeia*, nº 17, pp. 223-259.

Vásquez Barquero, Antonio (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Editorial Pirámide, Madrid.

# EL PLAN ESTADAL DE DESARROLLO DEL ESTADO LARA

---

Jaime Padrón\*

\* Licenciado en Ciencias y Artes Militares. General de la Fuerza Aérea. Postgrado en Planificación. Escuela Superior de Guerra. e-mail: chimo600@cantv.net.



Antes de entrar en el tema, unas palabras previas: esta universidad siempre ha jugado un rol determinante en el desarrollo y destinos del Estado Lara. Y creo que con esta actividad que se está llevando ahora demuestra una vez más su desempeño y vocación por contribuir al desarrollo del Estado, partiendo de esa máxima y tantas veces trillada que la educación es la base de todo proyecto que nosotros pretendamos llevar adelante.

Estaba escuchando la exposición del Prof. Iranzo con mucha atención, excelente, y es precisamente en los aspectos críticos o claves que estuvo refiriendo como es el caso del capital social donde nosotros tenemos que trabajar con más fuerza, de allí que felicito a la universidad por esta iniciativa tan valiosa para nuestro Estado.

Lógicamente cualquier proyecto de desarrollo va a estar indefectiblemente unido a la universidad, el equipo de trabajo que estamos liderando, coordinando por instrucciones del señor Gobernador cuenta con la participación muy activa de la universidad, precisamente los organizadores de este evento están incorporados en este equipo y para nosotros es una fortaleza extraordinaria no solamente la participación de la UCLA sino también la participación de todos los otros centros de estudios superiores de Lara, que

son en realidad una gran fortaleza para nuestro Estado.

### Bases conceptuales.

Es muy importante que todos tengamos claro en dónde estamos situados porque todo parte de ese hecho geográfico así como la incorporación del ser humano dentro de ese territorio. Nuestro Estado es rico en una serie de recursos y su gentilicio es extraordinario, pero tenemos que trabajar fuertemente por ese proyecto de desarrollo, cuál es el rol, cuál es la ubicación de ese ser humano dentro de nuestro territorio. Nosotros lo hemos venido incorporando en el eje del desarrollo occidental.

El enfoque, el contexto del desarrollo del país se ha venido manejando en los últimos tiempos alrededor de los ejes de desarrollo. Inicialmente Lara estaba inmersa dentro del eje occidental, sin embargo siendo un estado no petrolero, tenemos que decir con mucha sinceridad que hemos estado ayunos y ajenos a las consideraciones de desarrollo dentro del eje occidental, y por esta razón el Sr. Gobernador en sus planteamientos con el Sr. Presidente de la República, fueron a un esquema de desarrollo orientado sobre polos de desarrollo a nivel del Estado Lara.

De acuerdo con el artículo 24 del plan de desarrollo, es el Gobernador quien tiene la responsabilidad de elaborar ese plan que proponga lógicamente el desarrollo del Estado, hablando, trabajando en coordinación con el Consejo Local de Planificación. La participación social es fundamental y está establecida en la Constitución del 99.

Estos elementos conceptuales: incluyen, primero, un enfoque que trate de ser homogéneo sobre el tema a tratar, problemas de los paradigmas. La planificación de nuestro país se ha manejado sobre paradigmas que disocian lo que era estratégico a lo operativo, al extremo que teníamos planes estratégicos y planes operativos,

pero en definitiva si no acordamos entre el Estado y la sociedad lineamientos para llevar adelante el futuro, no tendremos realmente un plan estratégico. Es decir, gestar un proyecto de futuro común donde el Estado y la sociedad (incorporar a todos los factores) acuerdan una estrategia, una dirección que se debe seguir para el desarrollo del Estado.

De allí que tengamos como reto, análisis, discusión y negociación, cosas sumamente difíciles porque venimos de un paradigma que plantea una normativa que tiene que ser atendida por todos, estamos tratando de ir a un extremo de participación que plantea el riesgo de una anarquía donde cada quien dice que su consideración debe tener prevalencia. Además, existe una normativa que declara el silencio administrativo, personas que se abocan a presentar proyectos que no vienen de la comunidad, la normativa los favorece, el silencio administrativo; entonces se logran cosas que quizás no se enmarcan dentro del bien común.

A la par de ese análisis, discusión y negociación, está la concertación entre los diferentes grupos sociales que hacen vida en el Estado. De manera tal que tenemos que tener un proceso dinámico con presencia de relaciones de poder, por presencia de diversos intereses sectoriales y sociales. El trabajo es complicado pero no irrealizable. ¿Cuántas personas tuvieron información de los planes regionales de la nación? Solamente se movían en ciertos sectores de poder, no eran comunicados.

Buscando una solución a la apropiación de recursos hacia el Estado, buscarán un contexto para el plan de desarrollo del Estado Lara en los polos de desarrollo que son espacios para el desarrollo integral e integrado, donde convergen la visión de desarrollo estratégico, los planes sectoriales de ordenación del territorio e institucionales en los polos de desarrollo. Queremos concretar acciones integradas de todos los sectores y actores que hacen vida en esas áreas.

Los polos de desarrollo tienen un elemento fundamental que son los núcleos de desarrollo endógeno. Son iniciativas productivas que emergen del interior de un territorio, sector económico o empresas para aprovechar las potencialidades, capacidades y habilidades propias, con el fin de desarrollar un proyecto económico, social, ambiental, territorial y tecnológico que permitan edificar una economía más humana, para una nueva vida económica del país. Una nueva vida económica que tiene como factor fundamental el ser humano.

Ese desarrollo endógeno va a pretender fortalecer actividades productivas importantes en las zonas donde tienen que ser llevadas adelante, aprovechar infraestructuras y capacidad instalada para la generación de diversas actividades productivas, y aprovechar ventajas y potencialidades presentes para la producción de rubros de importancia para la seguridad alimentaria. Garantizar que nuestra población pueda tener una alimentación adecuada, al margen de los vaivenes de la economía de mercado que se está manejando fuera de nuestras fronteras.

La visión de desarrollo endógeno es una visión de lo de adentro, sustentado en la integración de lo económico y social de instituciones locales, que están formando un denso sistema de relaciones que incorporan valores de la sociedad en el proceso de desarrollo. Esto no quiere decir que vamos a cerrarnos a lo que está ocurriendo a nuestro alrededor, tenemos que potenciar lo que tenemos. Esta interpretación está orientada a la acción que permita a las comunidades locales enfrentar retos como el aumento de la competitividad y abordar la reestructuración productiva con el potencial de desarrollo del territorio.

Las comunidades productivas tenemos que hacer un cambio de paradigma, porque el Estado va a generar todas las condiciones que permitan el desarrollo económico de esas comunidades y que sean productivas, y no que tengamos que estar esperando el

apoyo, el crédito, la ayuda que tiene que estar dando el Estado, porque los recursos son finitos.

Privilegios a las estructuras familiares y tradicionales locales, estructuras sociales y culturales. No podemos perder de vista los valores propios, dentro de la descomposición social, producto de todo este proceso de la globalización y de cuestiones que no se tenían en mente, el cambio de los hábitos de consumo, de alimentación, hemos ido perdiendo esa capacidad tan grande que tenían nuestras sociedades, no solamente las venezolanas, sino nuestras sociedades latinoamericanas de vivir con tradiciones y valores, de privilegiar el trabajo sobre el ocio. Entonces el desarrollo endógeno nos lleva nuevamente hacia las pautas de vida, crear un entorno local que estimula la producción y favorece el desarrollo sostenible y el desarrollo de la soberanía en el marco de la globalización. El asunto no es que Venezuela esté al margen de lo que está ocurriendo dentro de ese proceso de globalización, pero el asunto es que tengamos capacidad de elegir internamente nuestros destinos y llevarlos adelante y no simplemente estar dependiendo de recetas y fórmulas que muchas veces no son útiles ni válidas.

El Estado venezolano persigue adelantar procesos integrales de desarrollo local y territorial sobre la base del aprovechamiento de las potencialidades y recursos de cada región y lograr así una mejor distribución espacial del ingreso.

De allí pues, no es solamente decretar un núcleo de desarrollo endógeno, es bien difícil conformar un núcleo de desarrollo endógeno, a tono con lo que se ha indicado anteriormente, entonces debe existir una consideración sobre el contexto específico donde se desarrolla esta experiencia del núcleo, una problemática que se va a resolver en el entorno, cuáles son los sujetos sociales y organizativos en el desarrollo comunitario. Esto es fundamental, no podemos pretender y el gran fracaso que hemos tenido es que se sacan fórmulas económicas macro o micro económicas que tienen

que ser aceptadas por una sociedad que no está preparada para ello, que no participa de ello, que no se corresponden a las expectativas que tienen. Tenemos que partir de las personas que están allí y de las organizaciones que esas personas deben gestionar por sí mismas para que la experiencia pueda ser provechosa.

Pertinencia socioeconómica y la sustentabilidad, tiene que ver con el desarrollo de las relaciones interpersonales dentro de esos ambientes donde se va a desarrollar la experiencia, y los activos o espacios de otros recursos materiales que van a estar a disposición para obrar adelante la experiencia.

De allí que para esa implantación de los núcleos de desarrollo endógeno el Ministerio de Economía Popular que ha venido trabajando en esto, ha planteado 10 pasos: Identificar el espacio geográfico, infraestructura existente y los sujetos protagónicos que van a llevar adelante esta actividad. De nada sirve decretar que en un sitio inhóspito del Estado Lara se tiene que hacer un núcleo de desarrollo endógeno, porque eso no va a tener ningún éxito, ya que si no sabemos que existen infraestructuras que permitan el desarrollo y personas que son las que van a llevar adelante el desarrollo, no estamos haciendo nada.

Se deben establecer las potencialidades frente a áreas de desarrollo económico que en principio se están manejando, un frente agropecuario, un frente industrial, un frente turístico, actualmente también se habla de un frente de servicios sobre todo para gran volumen como Barquisimeto que es una ciudad de servicios.

Se diseña el proyecto productivo con los sujetos protagónicos de la tierra, con una vocación de las personas para llevarlo adelante.

Se establecen las necesidades de formación de manera integral y respondiendo a sujetos determinados, si queremos llevar

adelante una producción agrícola debemos estar seguros que las personas están realmente capacitadas, que tienen los conocimientos básicos.

Se organizan las unidades productivas, es muy importante la organización para la producción al margen de los esquemas tradicionales. Aquí en Lara tenemos una gran fortaleza y es que el movimiento cooperativo se ha venido organizando, esto es una buena experiencia.

Otorgar financiamiento para el inicio de las actividades productivas: se va a acompañar financieramente esa experiencia, donde hay que estar claro es que tenemos que ser productivos, porque no lo estamos haciendo, no estamos llegando a ningún sitio, los recursos son finitos y no se puede estar permanentemente con el modelo anterior donde se daban créditos y cuando comenzaban a llegar los recursos ya los agricultores vendían su cosecha a un precio ínfimo a alguien que les estaba dando financiamiento y cuando llegaban los recursos era para comenzar a pagar las deudas que tenían, termina la cosecha y la persona no le queda para invertir.

Brindar acompañamiento político, ideológico, técnico y logístico, si nosotros no entendemos el sentido que se está dando dentro de una revolución, que cambia pacíficamente para cambiar realmente, entonces estamos fuera.

Consolidar el proceso productivo garantiza la sostenibilidad de esa experiencia:

¿Cómo se orienta la acción de Gobierno del ejecutivo regional? En primer lugar, se orienta bajo una pauta de orientación vertical y horizontal, la gestión del gobierno del Estado Lara no es una gestión aislada, tiene que estar perfectamente imbricada en la gestión del gobierno nacional y con la gestión de los gobiernos lo-

cales y municipales y con las expectativas que tienen las organizaciones comunitarias.

Y, en segundo lugar, una acción horizontal integrada totalmente. Además, tiene que ser eficiente, efectiva y eficaz dentro de esos tres términos. Hacer una acción eficiente la relación costo – beneficio debe justificarse, tiene que ser efectiva, tiene que atender al problema que está generando en el momento, tiene que ser eficaz, debe solucionar el problema, no simplemente ser un pañito de agua caliente que deriva en eso que se llama el efectivismo y es lo que genera el gran escepticismo que existe a nivel de nuestra sociedad que conspira con eso de la necesidad de tener confianza social. Con esto lo que queremos es mejorar la calidad de vida, para poder lograr capital humano y de esta manera tener capital social con altos niveles de confianza, que permitan que la gente que está trabajando en un cargo público se sienta orgullosa de hacerlo, porque la confianza es total.

De allí que el plan tenga como premisas:

- Implantación del modelo de economía popular. Este plan contempla un cambio de modelo económico. Hemos estado dentro de un modelo capitalista que ha dado como resultado, que siendo una de las economías más sólidas de este continente gracias a nuestro producto primario el petróleo, estamos llegando a un 80 % de pobreza. La única razón que se puede justificar es que el modelo no atendió a las necesidades propias del país para lograr su desarrollo y brindar el beneficio y el bienestar para los venezolanos.
- Generar condiciones para el cambio en las relaciones de producción. Tienen que cambiar las relaciones de producción que han generado esas asimetrías tan grandes entre el que trabaja y el dueño de los medios, tenemos que buscar esquemas que modifiquen esto dentro del modelo de economía popular, por eso se escucha la cogestión y se está



dando fuerzas a las cooperativas, esto no requiere decir que las empresas grandes, las empresas familiares vayan a desaparecer, hay que abrir espacios para poder lograr una democratización real del capital económico que genere un crecimiento del capital social.

- Garantizar la inclusión de quienes tradicionalmente han sido excluidos o ignorados en cuanto a la formulación de planes y programas de desarrollo. Abrir espacios, no solamente irse al extremo de lo que es la participación popular sino también que exista participación de todos los sectores.
- Garantizar la incorporación del máximo número de ciudadanos y ciudadanas al proceso productivo, salir de esa dependencia del asistencialismo, y que la gente realmente sepa que es factor determinante.

Los lineamientos están fundamentados en el plan de desarrollo económico de la nación, los objetivos estratégicos de la nueva etapa, los polos de desarrollo del Estado, la metodología es un modelo de planificación orientado sobre las pautas de la planificación bajo presión. Hay que trabajar simultáneamente desde el punto de vista coyuntural y estructural integrando acciones para poder salir del atolladero.

La coordinación, comunicación y control es una comunicación estrecha y permanente entre los diferentes niveles de Gobierno para lograr la ejecución pertinente en cada uno de ellos y el control centralizado a nivel de la Vice – Presidencia de la República. Hay un cambio sustantivo, se van a respetar todas las competencias que tiene el ámbito municipal, el ámbito del Estado y el ámbito nacional, pero si no existe un sistema de información que nos permita identificar si la dirección que se está trazando en todos los niveles es la correcta, si no tenemos un norte definido y verificamos que la brújula está funcionando en esa dirección, vamos a estar mal. Por esa razón existe un sistema integrado de control y seguimiento de las acciones que permita ver que la gestión nacional, estatal y munici-

pal, van en la dirección debida para satisfacer la necesidades del colectivo, además tiene que ser integral, sistemático, coyuntural, estructural y participativo. Además de esto vamos a tener las fases características de un plan, una formulación, un seguimiento y una evaluación, pero tenemos que verlo como un instrumento de gestión. El plan tiene que ser un instrumento que permita monitorear realmente si la gestión pública va en la dirección debida y plantea un reto para todos los niveles, partiendo del área de las municipalidades, porque la participación va a permitir, si se da el silencio administrativo, se pueda saltar a la siguiente instancia, entonces comenzarán a perder poder esas instancias intermedias de Gobierno que están establecidas legalmente o electas. Igualmente se tiene que apoyar en los proyectos como mecanismo para la asignación de recursos, la nueva ley de presupuesto asignará recursos sobre la base de proyectos.

Hay gran cantidad de instituciones trabajando en este sentido, como las universidades, Fudeco, el Centro Jacinto Lara y una serie de direcciones nacionales como es la parte estadística que debe ser incorporada para que logremos un camino asertivo, pero no solamente ellos, más importante es la participación del colectivo. Es importante educar para la participación, para que sea realmente sustantiva y abone beneficios al proceso como un todo. De allí que elaboramos un esquema general del plan que parte básicamente de las premisas, políticas, objetivos, estrategias, después hace una categorización del Estado, análisis de la situación (año 2005), luego entramos a lo que son los polos de desarrollo, su caracterización porque ellos son el contexto de desarrollo del plan, el análisis particular de los polos para ver cuáles son los problemas que están allí, cuáles son los elementos dinamizadores y con eso vamos a ir a los programas y proyectos estratégicos, las responsabilidades y tareas. Debemos definir los ámbitos de competencia y establecer a nivel del Estado responsabilidades directas, a nivel nacional y municipal, coordinaciones interinstitucionales que permitan que los pro-

yectos avancen. Integrar los tres ámbitos de competencia a través de indicaciones directas y coordinaciones.

Fuentes de recursos a las cuales nosotros vamos a acudir: el presupuesto del Estado satisfaría los gastos de funcionamiento de la gobernación (7 % gastos de inversión). Se necesita una gran masa de dinero en gastos de inversión, hay que tener claras todas las fuentes de financiamiento y los mecanismos para acudir a ellas de una manera adecuada y oportuna (FIDES, leyes de endeudamiento, FUS, FONVIS). Hasta ahora van 18 organismos nacionales de financiamiento sin perder de vista lo que son los organismos multinacionales que unos con fondos perdidos y algunos con retorno, tienen programas muy buenos que pueden beneficiar al Estado. Después el registro, seguimiento, control y evaluación es fundamental y tiene que quedar establecido con las pautas y aterrizar dentro de una página web, donde todos los ciudadanos de este Estado, puedan conocer que está sucediendo con el desarrollo del Estado, por dónde van los programas, cuáles son los problemas que se están planteando y participar interactivamente desde allí en apoyo al plan que se está desarrollando.

## Los Polos de Desarrollo

El contexto de este plan son los polos de desarrollo. Hay siete polos de desarrollo:

1. El Tocuyo medio, tiene que ver con parte de Torres y parte de Urdaneta.
2. Eje cafetalero, Municipio Andrés Bello, Morán y parte de Iribarren.
3. El polo del Valle de Quíbor.
4. El polo Ferroviario Buría, zona Palavecino y Simón Planas.
5. El polo urbano, área metropolitana de Barquisimeto, va desde Cabudare hasta San José de Tintín.

6. El polo de Tamaca – Duaca – Moroturo – Santa Inés, parte de Urdaneta, Crespo y parte de Iribarren.
7. Sector occidental del Municipio Torres.

Estos polos fueron determinados como tales sobre la base de relaciones funcionales, relaciones productivas de actividades comunes que se desarrollan en ellos, ese fue el criterio que privó. Sabemos que el concepto de polos de desarrollo genera una actividad expansiva a partir de los elementos dinamizadores que existan en ellas y que los polos pueden orientarse en una dirección o en otra. Por ejemplo, cuando hablamos del polo 1 y el polo 6, vemos que hay un segmento entre los dos que es la parte norte de Iribarren, dependiendo de cómo se vayan dando las actividades productivas, se podrá ver cual de los dos polos va a ejercer un efecto expansivo hacia la actividad económica y social dentro de esos sectores. Los polos tienen que expandirse y va a llegar el punto donde prácticamente se solapan y sobre la base de las relaciones de producción, de la integración de cadenas productivas y procesos, productos, se va a tener un sesgo en una u otra dirección. Es un concepto totalmente dinámico que permite establecer elementos dinamizadores y buscar hacer densas las redes productivas y las redes sociales dentro de todo el territorio del Estado Lara, porque está orientado dentro de los cinco equilibrios, donde hay un equilibrio que se pierde de vista siempre como es el territorial.

Entonces el polo 1 Tocuyo medio, un sector este de Torres y la parte oeste de Urdaneta, representa una superficie aproximada de 561.929 hectáreas, y la estimación de población son 144.015 habitantes, proyección al 2005, son datos que se han venido trabajando dentro de la caracterización, porque existe diferencia entre las proyecciones y los datos censales reales, allí está aproximadamente el 9,2 % de la población del Estado Lara. Se da prácticamente una actividad agrícola vegetal, como sorgo y en menor escala cebolla, melón y pimentón. En el área animal es cría intensiva de caprinos y bovinos con un desarrollo medio de la cría de ganadería

doble propósito la ganadería Carora que está allí, ganadería de cebo, y explotación avícola promoviendo la cría de gallinas ponedoras y pollos. Además tiene un alto potencial de minería no metálica para producción de arcilla roja, caliza y productos de alfarería. Allí la actividad cooperativa ha ido creciendo, existen 1.120 cooperativas confirmadas no trabajando. Por otro lado en Vuelvan Caras se han capacitado 897 lanceros y se espera insertarlos en las actividades productivas sobre todo en las actividades agropecuarias.

El siguiente polo es el eje cafetalero, Lara está integrado en un plan mayor que es el plan Café que es Portuguesa, Trujillo y Lara, pero Lara es el centro piloto, existe entonces un polo integrado por los municipios Andrés Bello Blanco, Morán y 2 parroquias de Iribarren, que tiene como actividades dinamizadoras al café y el plan café que va a permitir aplicar recursos sustantivos. Aquí hay aproximadamente unas 31.720 hectáreas y la población estimada para el 2005 es 184.987 habitantes. La actividad productiva fundamental es el café, pero se está promoviendo la diversificación del cultivo, ya que el café si bien es cierto es la principal actividad también puede ser el origen de la pérdida. Aquí también esta el área productora de agua por excelencia donde está Yacambú, donde salen los afluentes para Dos Cerritos, de donde va a salir el agua para la represa de Dos Bocas, allí está el futuro acuífero del Estado Lara. Es necesario preservar esto a través de políticas de conservación que promuevan cultivos sustitutivos que permitan darle a los ciudadanos de esa zona la oportunidad de tener una actividad económica durante todo el año; sabemos que son zonas muy depauperadas porque los parceleros, los conuqueros, tienen ciclos estacionarios en cuanto a la cosecha.

El siguiente polo es el Valle de Quíbor, que requiere una atención muy especial ya que se tiene el proyecto de Yacambú, y además porque producto de la aplicación indiscriminada en técnicas de cultivo con sustancias que degradan al ambiente y a las personas, producto de esto, se han agotado los suelos, se necesita

hacer un trabajo sustantivo y orientado a continuar con la producción hortícola, pero también diversificar y sistematizar todo lo que tiene que ver con la producción de ganado caprino y ovino.

El siguiente polo ferroviario – Buría tiene que ver con el Municipio Simón Planas y parte del Municipio Palavecino, tiene una superficie aproximada de 170.800 hectáreas y una población proyectada para el 2004 de 28.787 habitantes. Existe una asimetría en este sector que prácticamente está despoblado y tiene un altísimo potencial agropecuario.

El polo 5 polo urbano que circunscribe al eje Barquisimeto – Cabudare – San José de Tintín, con una superficie aproximada de 3.640 Km<sup>2</sup> en Iribarren y 440 Km<sup>2</sup> en Palavecino, y una población de más de un millón de habitantes, aquí se tiene más del 60 % de la población del Estado circunscrito a este eje. Existe una gran fortaleza en las áreas de zonas industriales, ciudad de servicios por excelencia desde el punto de vista de salud, educación, deportivo, comercial (el mercado mayorista moviliza un 70 % de las hortalizas que se consumen en el país), entonces existen grandes fortalezas en este polo urbano que requiere de un tratamiento especial porque producto de todas esas personas que vienen a buscar futuro en esta ciudad se presenta un enorme cinturón de miseria y problemas de desempleo e inseguridad.

El polo Tamaca – Duaca – Moroturo – Santa Inés que tiene unas 230.000 hectáreas y 160.000 habitantes, este polo tiene un gran potencial desde el punto de vista agropecuario pero también con rubros que se pueden considerar como emergentes aún cuando son tradicionales como es el caso de la sábila y el sisal, y sabemos que allí existe un central sisalero que se está promoviendo en una asociación con la República de China.

El polo 7 se ubica al oeste de Torres, es una área que necesita de una consideración muy especial por parte del desarrollo del

Estado, ya que cuenta aproximadamente con 280.000 hectáreas y 33.000 habitantes, es una zona sumamente deprimida en cuanto al desarrollo económico. Allí existe gran cantidad de saneamientos, programas a través de embalses que se fueron construyendo y que después se dejaron abandonados y están al servicio de una pequeña cantidad de productores, y tienen que ser tratados de una manera adecuada para recuperar las empresas que antes existían y promover la ganadería y la siembra.

En definitiva lo más importante es que se plantea un cambio en el modelo tradicional de planificación, en el modelo de producción y las organizaciones para la producción, todo ello en beneficio del ser humano.

Es un enfoque equivocado decir que este gobierno quiere acabar con la empresa privada, lo que pretende el gobierno es abrir nuevos espacios para la producción, abrir nuevos esquemas de asociación para la producción. Se están incorporando todos los factores productivos del Estado de una manera progresiva. La planificación es permanente.

Otro aspecto importante tiene que ver con el control social: se está haciendo un trabajo que en este momento coyuntural está totalmente orientado por los planteamientos del Secretario General de Gobierno y Secretario Ejecutivo del Consejo del Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, en lo que es la auditoría social.

También es importante señalar cuál es la orientación que tiene el gobierno con relación a la participación ciudadana y la planificación, como es el caso, por ejemplo, de los Consejos Locales. La Constitución primero, la Constitución del 99 tiene una visión extraordinariamente profunda, tiene un proceso de implantación, establece una serie de mecanismos. Es necesario lanzar una serie de puentes que permitan abreviar el paso hacia esa figura de Na-

ción que establece la Constitución. Planificación bajo presión, hay que trabajar para la coyuntura con una claridad conceptual que permite entender hacia dónde vamos. Toda esta serie de experiencias que se están llevando adelante, que ya están establecidas, tenemos que trabajar mucho en difusión, en educación de las comunidades, en organización para la participación. Por el contrario, es verdad el comentario, yo sé que muchos de ustedes están viendo que ahora hay un señor que tiene 10 cooperativas, son precisamente las comunidades y la sabiduría popular lo que va a permitir revertir ese proceso. Existe la voluntad política, existirán las fallas pero existe la voluntad.

Finalmente, con respecto a la digitalización del plan: no tenemos un portal donde esté establecido el plan, se está trabajando para que dentro de 2 ó 3 meses el plan, al estar aprobado es decir, debe ser sometido a varias instancias a todo lo que es el tren ejecutivo del Estado, a los alcaldes, a las direcciones nacionales, institutos autónomos, visto por el Gobernador y sometido al Consejo Estatal de Planificación y Políticas Públicas, irá a un portal. En paralelo al plan se está montando con el Consejo Estadal, y por orden del Gobernador, una oficina de formulación, coordinación, gestión, seguimiento y control de proyectos del Estado Lara totalmente sistematizada y que a la par de aterrizar a una sala donde se presente el estatus de todo lo que está sucediendo a nivel del Estado Lara. Será un portal donde todos los ciudadanos en ejercicio de su derecho constitucional pueden perfectamente ver y opinar sobre lo que se está haciendo. Se tendrá una página interactiva.



# ACCIONES SOBRE LOS ESTUDIOS DEL DESARROLLO REGIONAL. BCV Subsede Maracaibo

---

Mario Pérez Matheus \*

\* Licenciado en Estadísticas, Mención Ciencias Económicas. Universidad Central de Venezuela. (UCV). Especialista en Producción de Índices Económicos. Jefe del Departamento de Estudios y Estadísticas Económicas. Banco Central de Venezuela. (BCV). Subsede Maracaibo. e-mail: [mperez@bcv.org.ve](mailto:mperez@bcv.org.ve)



## Introducción

El Banco Central de Venezuela, atento a su compromiso de realizar con la mayor eficiencia sus funciones, genera y pone a disposición información económica y estadística que se elabora mediante procedimientos y técnicas actualizados de los organismos internacionales.

Así mismo, el Banco Central de Venezuela se proyecta como un organismo de alta credibilidad, reputación y prestigio, que centrado en su razón de ser y consecuente con sus funciones y responsabilidades, impulsa de manera decidida, la coherencia y coordinación de las políticas de su competencia, en un ambiente de ejercicio pleno de su autonomía, de actuación responsable, transparente y comprensible, que afianza la legitimidad institucional ante el entorno y le hace merecedor del respeto de la sociedad

## Misión - Subsede

La Gerencia Subsede Maracaibo del Banco Central de Venezuela, es una organización representativa del Instituto en la región occidental del país desde hace 27 años y tiene como propósito fundamental:

- “Realizar y promover estudios e investigaciones socio económicos y financieros, producir indicadores estadísticos regionales y nacionales” (Nueva).

- “Realizar los procesos de administración de especies monetarias” .
- “Fortalecer las relaciones institucionales en su área de influencia”.

Con su actuación consolida la imagen de la institución, aplicando criterios de transparencia, eficiencia, integridad y rendición de cuentas en el ejercicio de sus actividades, así como la integración con la comunidad a través del aporte cultural, formativo y divulgativo.

En este sentido, a fin de aportar resultados al cumplimiento de esta nueva misión, se crea en la Subsede Maracaibo, el Departamento de Estudios y Estadísticas Económicas, el cual asume la responsabilidad de:

“Ejecutar las funciones vinculadas con la promoción y producción de indicadores regionales y nacionales, estudios e investigaciones socio económicas y financieras” .

## Equipo de trabajo

La organización del equipo de trabajo, esquemáticamente, es la siguiente:

### 1. Departamento de Estudios y Estadísticas Económicas

#### 1.1 Estudios

##### 1.1.1 5 Investigadores

#### 1.2 Estadísticas Económicas

##### 1.2.1 4 Estadísticos

##### 1.2.2 11 Asistentes

##### 1.2.3 14 Operac. de Campo

#### 1.3 Incorporación de pasantes e investigadores

##### 1.3.1 LUZ

1.3.2 UCLA

1.3.3 ULA

## Agenda de investigaciones

Las actividades de investigación están orientadas según las definiciones y propósitos siguientes:

- Definición de líneas de investigación
  - Economía Fronteriza
  - Finanzas Públicas Regionales
  - Petrolera
  - Mercado laboral e Indicadores Sociales
  - Desarrollo Económico Regional
- Realizar y promover investigaciones
- Afianzar alianzas interinstitucionales
- III Seminario de Desarrollo Económico Regional

## Agenda de estudios estadísticos regionales

Se plantea, en el marco de la Agenda de Investigaciones, la obtención de indicadores del Sector Privado No Financiero, Índice de Precios al Consumidor, Índice de Remuneraciones, Índice Agrícola; además de programas extraordinarios tales como la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares.

Indicadores del Sector Privado No Financiero:

### Definición

Índice de Manufactura:

Es un sistema de índices integrados relacionados con la producción y venta de bienes manufacturados, que permitan evaluar el comportamiento de las principales variables asociadas a la actividad productiva del sector manufacturero en la región zuliana.

### Índice de Comercio:

Es un sistema de índices integrados relacionados con la producción y demanda de bienes y servicios, que permitan evaluar el comportamiento de las principales variables asociadas a la actividad del sector comercial y de servicio en la región zuliana.

### Utilidad

### Índice de Manufactura:

Permite diagnosticar y evaluar el comportamiento coyuntural de la producción de bienes en la región zuliana  
Conocer el desenvolvimiento del sector manufacturero en la economía real de la región zuliana.

### Índice de Comercio:

Permite diagnosticar y evaluar el comportamiento coyuntural de los servicios de distribución de bienes a través de los diferentes canales de comercialización, así como de la respectiva demanda.  
Conocer el desenvolvimiento del sector comercio en la economía real de la región zuliana.

### Definición

### Índice de Construcción:

Es un sistema de índices integrados creados con la finalidad de producir un conjunto de indicadores del Sector de la Construcción, para la conformación de las Cuentas de Producción y Generación del Ingreso Primario.

### Utilidad

Estimar el Valor de la construcción ejecutada por sector institucional.  
Conocer las fuentes de financiamiento utilizadas en la construcción Pública y Privada.

Estudiar la evolución real del sector de la Construcción Privada permisada en la región zuliana.

Estimar el déficit habitacional.

Medir la evolución de los precios de los inmuebles en el mercado primario.

### Índice de Precios al Consumidor:

#### Definición

Es un indicador estadístico que mide la evolución de los precios de una canasta de bienes y servicios representativa de los hábitos de consumo de los hogares del área metropolitana de Maracaibo.

#### Utilidad

Permite estimar la inflación en la ciudad de Maracaibo.

Aporta información para obtener la inflación nacional.

Fuente de información para la planificación económica de la región y del país.

Evaluador permanente de la meta inflacionaria.

Cálculo de la pérdida del poder de compra.

Ajuste de salarios.

Corrección monetaria. Entre muchos otros.

### Índice de Remuneraciones:

#### Definición

Es un indicador estadístico diseñado para medir el cambio promedio de los precios del factor trabajo que aportan los asalariados, el cual permite conocer la evolución de las remuneraciones de los asalariados en el sector formal de la economía.

## Utilidad

Permite enriquecer los análisis del mercado laboral.

Apoyar investigaciones sobre estructuras de costos, inflación, competitividad, expectativas de inversión.

Estudios comparativos sobre las evoluciones de precios relativos entre los bienes y servicios y el trabajo asalariado.

Estudios sobre la distribución del ingreso a nivel general.

Análisis sobre la capacidad de compra de las remuneraciones.

## Índice Agrícola:

### Definición

Es un sistema de índices integrados relacionados con la producción agrícola, que permitan evaluar el comportamiento de las principales variables asociadas a la actividad de producción de dicho sector en la región zuliana.

### Utilidad

Permitirá establecer las bases de la planificación, decisión y ejecución de políticas económicas y de desarrollo.

Evaluar el negocio agrícola y la toma de decisiones inherentes a su empresa.

Definir líneas de investigación.

Establecer márgenes de ganancia apropiados.

Evaluaciones financieras de las carteras agrícolas.

Definir los rumbos de la actividad a seguir.

### Programas extraordinarios:

- III Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (Oct. 2004/Dic. 2005)
- Actualización de marcos estadísticos de empresas y sus



- locales (Abr. 2005/Dic. 2005)
- Encuesta sobre ingresos y gastos que permiten conocer los cambios en los patrones de consumo de las familias y las condiciones socioeconómicas de los hogares.  
Cobertura: Nacional
- Conformación de marcos estadísticos eficaces y eficientes, que sirvan de base para el levantamiento por muestreo de encuestas dirigidas a las empresas.  
Cobertura: Nacional

### Agenda de trabajo

Dada la importancia que se merece, el Banco Central de Venezuela, a través de la Subsedes Maracaibo ha iniciado una serie de acciones en su área de influencia con los centros académicos y de investigación, a fin de apoyar y promover las iniciativas relacionadas con el Desarrollo Regional. En este sentido, se ha establecido una agenda de trabajo.

### Área de Estudios:

- Diagnosticar el área de investigaciones sobre Desarrollo Regional (Región Occidental)
  - Levantamiento de agenda de Universidades:
    - LUZ
      - Centro de Estudios de la Empresa.
      - Instituto de Investigaciones Económicas.
      - Centro de Estadísticas e Investigación de Operaciones.
      - Unidad Coordinadora de Proyectos Conjuntos (UCPC).
      - Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos "Dr. Gastón Parra Luzardo".

- UCLA
  - Centro de Investigaciones. Decanato de Administración y Contaduría. CIDAC. (Cátedra Libre BCV-UCLA).
- ULA
  - Instituto de Investigaciones Económicas.
  - Departamento de Economía.
  - Escuela de Estadística.
  - Participación en reuniones de trabajo con los investigadores del área de Desarrollo Regional y Cuentas Nacionales.
  - Centro de Estudios de Fronteras e Integración (ULA-Táchira)
- Levantamiento de agenda de trabajo en Desarrollo Regional de los organismos centrales, regionales y municipales.
- Establecer la agenda de Estudios Regionales
  - Reunión de trabajo en la Subsele
  - Levantamiento de información sobre la producción de indicadores en la región occidental.
    - INE
    - Corpozulia
    - LUZ
    - UCPC
    - ULA
    - UCLA



# EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL DESDE LA UCLA

---

Mauricio Irazo\*

\* Sociólogo. (UCV) DEA Planificación del Desarrollo Regional, Sorbonne Nouvelle, París, Francia. Coordinador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Proyecto VEN-91-04. "Apoyo de la Economía Popular. 1987-1993". Coordinador del Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo (Convenio UCLA-CENDES-UCV). Docente Investigador DAC-UCLA. PPI

Toda la intención de dedicarnos de lleno a través de la formación de profesores, como el apoyo a los que están cursando doctorado, donde la formación de quinto nivel es una oportunidad para vincularse a la temática del desarrollo, específicamente al desarrollo regional y local, pretende poner en práctica la premisa que sostiene la importancia de la ruptura con la concepción tradicional del desarrollo, supeditada exclusivamente al crecimiento económico, ya que es preciso abordar la problemática del desarrollo desde una perspectiva integral.

Es indispensable cuestionar la concepción que asume al desarrollo privilegiando el crecimiento económico, fundamentándose en el pretendido posterior “derrame” de sus beneficios al resto de la sociedad, ya que generalmente lo que ha ocurrido es una mayor concentración del capital y, especialmente en los países en vías de desarrollo, un incremento de la desigualdad.

Filósofos como Edgar Morin nos dejan bien claro que el replanteamiento de este problema exige rehacer los términos de su discusión, centrando su abordaje en el ser humano, es decir, asumir al ser humano como centro del desarrollo implica reconocer que, aunque el crecimiento es necesario desde el punto de vista de la producción y acumulación de riqueza, no hay desarrollo si éste no trae consigo el mejoramiento de los índices de desarrollo humano, la distribución y redistribución de sus beneficios y por lo tanto la disminución de las desigualdades.

Hasta el momento el crecimiento económico en la mayoría de los países de América Latina no ha aportado como resultado la disminución de la pobreza ni una mejor distribución de la riqueza, por lo que puede afirmarse que los modelos de desarrollo aplicados no han efectivamente resuelto una tendencia generalizada hacia el empobrecimiento, a pesar de contar con una mayor disponibilidad de recursos, por lo que la responsabilidad de instituciones como la universidad, fundamentándose en una búsqueda teórico conceptual amplia y en una práctica concreta, se multiplica y se aumenta significativamente en cuanto a la necesidad de aportar propuestas creativas, y se podría sostener que hasta originales, para afrontarla.

Digamos que serviría de referencia a nuestra ubicación real como universidad, reconocer el carácter regional, que en el caso de la UCLA se encuentra explicitado desde su nombre. Pero evidentemente la adscripción regional es una cosa y otra que se actúe con políticas institucionales de carácter regional en cuanto al papel que se puede cumplir en la relación Universidad - Desarrollo, como tuvimos la oportunidad de debatir recientemente en un Seminario Latinoamericano organizado por el Centro Universitario para el Desarrollo Académico, CINDA, y la UCLA. Representantes de diez universidades regionales de América Latina coincidíamos en el deseo de reorientar esta discusión, de explicitar nuestro enfoque sobre el tema del desarrollo centrándolo en el papel del ser humano, en la búsqueda del desarrollo humano, actualmente en proceso de construcción.

Entonces como universidad regional tenemos fundamentalmente un mandato regional, nos preocupa lo nacional y el modelo de desarrollo es nacional, pero su dimensión regional y el hecho de considerar sus peculiaridades debe ser un componente fundamental de cualquier reflexión que se quiera hacer. Esa ubicación de lo regional no podemos seguir atendiéndola sobre la base de una visión inmedatista, donde la planificación, en vista de sus fracasos, ha estado relegada de una proyección de mediano y largo plazo,

que nos permita visualizar hacia dónde vamos, nos permita construir esa imagen de futuro donde el desarrollo humano sea el planteamiento central.

Estas dos acotaciones que hago me llevan a comentar la frase que encabeza la lámina “la fuerza del cocodrilo es el agua”. Todos dirán, la fuerza del cocodrilo está en sus fauces, sus colmillos, su boca. Este proverbio Bantú dice una cosa tan cierta que nos permite establecer una analogía con el comportamiento del hombre con su medio, su localidad. Hoy en día la interrelación del ser humano, hombre o mujer, con sus circunstancias, sus condiciones, su ambiente, es lo que le permitirá identificar sus capacidades reales, sus fortalezas, obteniendo su fuerza del aprovechamiento de sus oportunidades, pero respetándolas. De su relación con aquello que le favorezca para transformar es donde puede radicar la fuerza o la fortaleza suficiente para lograr cambios y en definitiva, más que sobrevivir, planificar el futuro.

Pensar una sociedad distinta pasa por identificar, como el cocodrilo, que la fuerza no es la cantidad de agua, por ejemplo, sino la forma en que “me muevo” en el agua, en mi entorno, y lo aprovecho para potenciar posibilidades, desarrollar capacidades y superar la adversidad convirtiéndola en oportunidad.

Esta analogía sirve también para insistir en cuanto al problema de la relación global – local, donde se asume la localidad, pero con una inserción en un entorno, nuestra agua es la globalización, nuestra realidad es lo que estamos compartiendo y de lo que somos parte a nivel local y regional. Si la universidad logra identificar esta vía, este intercondicionamiento con propiedad, desde las funciones que se ejercen como investigadores, académicos, extensionistas, y se va asumiendo una propuesta (en este caso me apoyo en la que viene desde el Programa de las Naciones Unidas, basada fundamentalmente en los planteamientos del economista Amartya Sen, premio Nóbel de Economía), y buscamos la expresión local y re-

gional del desarrollo humano, la pregunta sería ¿Estamos en la universidad en capacidad de asumir el reto de ponernos al servicio de esta búsqueda, de orientar nuestra razón de ser en función del desarrollo humano?

La conclusión preliminar a la que uno llega es que la universidad tiene que transformarse, la universidad no tiene las condiciones, las características, no cumple los requerimientos y requisitos necesarios para efectivamente producir cambios en la sociedad en este sentido, ya que impulsar un proceso de transformación exige transformarnos nosotros mismos, así sea simultáneamente, conjuntamente.

Por otra parte, para que podamos hablar de sociedad es preciso establecer un criterio básico en cuanto a las implicaciones de ubicar lo local dentro de lo global, no como realidades independientes, o subordinadas, sino interdependientes, desde un enfoque sistémico, donde la representación reconoce el juego de fuerzas y lo que significa la preeminencia de alguna de ellas en un momento histórico concreto. Es decir, lo local adquiere vigencia en la medida en que se reconoce a sí mismo y, aunque las reglas de juego no lo favorezcan, dinamiza sus potencialidades y define el desarrollo que pretende con la participación de los actores que lo integran, en un accionar permanente que no puede hacer concesiones sobre aquello que asume como su identidad y sobre la forma en que, con ella, se inserta en los procesos globales.

Abordando la cuestión más allá de las relaciones básicas y saliendo de su entramamiento limitado a la relación capital – trabajo o a la consideración sólo del movimiento económico como criterio definitorio del mejoramiento de las condiciones del bienestar general, debemos ubicarnos en las relaciones sociales en sentido amplio, entre las que destacan las que dan lugar a las expresiones organizadas de la sociedad civil. Reconocer la existencia de un tejido social peculiar a una zona determinada, donde las asociaciones se



mueven y retroalimentan en su relación con lo público, con el Estado y sus instituciones, con características novedosas ajenas a los intereses partidistas, rompe el esquema acostumbrado de identificar, por ejemplo, a las organizaciones comunitarias como instancias que pretenden sólo beneficios particulares que entran en contradicción con el interés público.

Esto quiere decir que, más frecuentemente de lo que se pensaba, existe un sustrato de soporte de formas organizativas locales que trasciende el afán inmedatista de la resolución de problemas momentáneos, que permanece y se puede fortalecer independientemente del éxito o fracaso de las demandas, ya que depende del respeto que se tenga de él. Generalmente este sustrato se manifiesta en la relación y es lo que garantiza que el colectivo asuma y defienda una identidad, pero desde una perspectiva dinámica, que sólo se debilitará al aparecer una intensidad ascendente de su aprovechamiento en función de beneficios particulares.

Entonces esas organizaciones, que por sus procesos de perversión en el manejo de las cuotas de poder no nos es posible incluir a los partidos políticos, son más bien las cooperativas, las ONG, las fundaciones, las asociaciones civiles, las juntas comunales, todas esas instancias definidas como sociedad civil, pero especialmente en la medida en que gestionan y/o producen bienes públicos y que existen como producto de la vida colectiva a partir de un tejido social que les sirve de fundamento. Y todo aquello que se origina en nexos a través de los cuales fluyen y se trabajan aspiraciones y necesidades con sentido de pertenencia y respeto mutuo, gracias a la confianza y a la solidaridad, ha sido llamado Capital Social.

La expresión de todo aquello acumulado como fortalezas efectivas en las vidas de las comunidades en términos de confianza, asociatividad, redes reproductoras de opciones para avanzar hacia proyectos de carácter común, trascendiendo lo estrictamente fami-

liar pero con valores y principios duraderos y positivos, compartidos en ámbitos asociados a las culturales locales, se ha venido agrupando bajo el concepto de Capital Social. Este concepto, manejado por el Dr. Kliksberg en la oportunidad de su visita a la ciudad de Barquisimeto al otorgarle la UCLA el Doctorado Honoris Causa, tiene también muchas acepciones, lo que dificulta su comprensión, especialmente cuando nos preguntamos hasta dónde la solidaridad humana pudiera capitalizarse.

Sin embargo, lo estamos usando como referencia, como un recurso para comunicar el hecho de que hay una realidad de relaciones entre las comunidades y las personas que se traduce en un factor de cohesión que puede estar fundamentado en valores como confianza, apoyo mutuo, etc., pero que todavía tenemos que determinar, especificar en nuestra sociedad. Aquí en el estado Lara hay muchísimo capital social desde esta perspectiva, cuando hablamos de cooperativas, asociaciones civiles y todo tipo de organizaciones que han venido surgiendo para resolver problemas, atender necesidades, tramitar demandas, en prácticamente todos los sectores de la sociedad.

El planteamiento que nos interesa ahora destacar es que, dicho esto, el problema básico sería establecer en qué medida nosotros estamos hablando con una propuesta hacia el futuro, en algo que pudiera pensarse como realizable. En ese sentido, la propuesta va a tener un marco de tipo teórico, ya que hablar de desarrollo regional supone un reconocimiento importante a la división territorial, al problema del territorio, que puede ser mencionado como algo que es inevitable, es decir, que nadie puede dudar que existe, que es obvio, porque el territorio es el lugar donde estamos ubicados, pero asumirlo como catalizador, como medio a través del cual se expresan esas relaciones que comentaba, como una región en concreto y con un territorio en particular donde además se comporta y se vive una cultura específica, significa admitir nuestra diversidad, aun al interior de Venezuela. Muchas veces hacemos re-

ferencia, de forma totalmente válida, a características, por ejemplo, de los larenses o de los maracuchos, cuando decimos que los primeros se expresan bien musicalmente o que los segundos son regionalistas.

Esos rasgos están demostrando unas peculiaridades que se expresan en un territorio, pero no es que un maracucho cuando viene a Barquisimeto deja de ser maracucho, pero es evidente que el tiene que sacrificar parte de su forma, mentalidad y manera de ver las cosas si quiere convivir con nosotros, porque hay cosas que quizás los larenses no toleramos y otras las apoyamos abiertamente, y eso se expresa en un territorio, en ese territorio se tiene esa forma de ver las cosas, lo cual es un producto social que se ha logrado dependiendo del reforzamiento o rechazo a las conductas compartidas e intercambiadas, procesadas y reconocidas, por quienes habitan ese territorio, de tal manera que al observarlas, al vivirlas, nos sintamos parte de ellas.

Nuestras funciones en ese territorio también se alimentan de lo reconocido, lo validado por esa manera de ser y de hacer que permite y facilita la comunicación, la fluidez que puede dar la confianza, por ejemplo, de saber que cumplirás los acuerdos en los términos en los que aspiro se cumplan. Es así que cuando soy estudiante, la obligación no sólo consiste en estudiar, sino también en identificar mis potencialidades, reconocer la condición, características y relaciones del espacio que ocupo en mi comunidad y tomar de ellas lo que me defina colectivamente para incrementar mis oportunidades.

Nuestro territorio es singular en tanto que regional y local, circunscrito por unos recursos, unas riquezas humanas y materiales, pero sobre todo contentivo de unas capacidades que todavía no conocemos suficientemente, sea porque las ignoramos o despreciamos, sea porque creemos que sacrificarlas nos permitirá parecernos más al modelo globalizante, como si no pudiéramos tener

nuestro propio modelo, nuestra propia fuerza, aún asumiendo lo global como marco.

Ese proceso en el que aparece nuestra región y se expresa nuestro territorio, ese conjunto de aspiraciones donde nos identificamos como actores, donde si no tenemos una oportunidad clara de ser parte de quienes disfrutan un determinado grado de bienestar, de ciertas condiciones de vida, quiere decir que estamos ubicados en un estrato o nivel socioeconómico menor, pero que sea cual sea esa ubicación, siempre existe la posibilidad de ser parte de un proceso que nos es propio, a través de las redes de articulaciones que seguramente han formado parte de la historia de nuestra región y que no se han aprovechado suficientemente, identificadas y potenciadas como capital social.

No obstante, la identificación o reconocimiento de elementos que emergen como oportunidades distintas, las formas de su aprovechamiento para superar dificultades y crisis, tiene interpretaciones diversas según el autor al que hagamos referencia, ya que el manejo de este concepto, lo que es parte del reto que representa, es todavía incompleto y hasta difuso, ya que hay desde quienes creen que en el capital social se pueden vislumbrar las bases de un nuevo modelo de desarrollo, hasta quienes simplemente le asignan la virtud de poder abaratar los costos de transacción.

Por lo tanto, hay mucho que investigar, que indagar y se podría decir que hasta que escudriñar, pero desde parámetros no convencionales, ya que pareciera que abordar la realidad y las experiencias con los mismos métodos ha impedido el encuentro de nuevas soluciones, al someternos a pautas que impiden el surgimiento de posibilidades distintas a las que hemos venido manejando.

Es preciso acercarnos al entorno de otra manera, basados en la búsqueda de conocimiento de forma distinta, y esto vale la

pena tratarlo hoy, ya que estamos aquí mayoritariamente entre estudiantes y profesores, y se puede hacer un mayor énfasis en problemas de la academia. Estamos acostumbrados a estudiar la realidad de una manera hipotético deductiva, de una forma positivista, cuantitativista; nos interesa el número, la ponderación, la calificación de la cantidad, y hemos dejado muy de lado lo cualitativo, la búsqueda del sujeto, aquello que se piensa, lo que hace que se actúe de determinada manera.

Hay que encontrar al sujeto, porque se nos ha venido diciendo y se sigue diciendo que pensamos por la boca de otro, otros que son los que dominan en la sociedad económica, política; socialmente nos dicen lo que debemos pensar y nos lo dicen a través de los medios de comunicación, en la universidad. El planteamiento está en que pareciera que hay que prestarle mayor atención al sujeto, como yo colectivo, sobre lo que piensa en relación a lo que debe ser la sociedad de la cual forma parte, qué quiere transformar, dónde construye relaciones, establece nexos y detenta valores. En ese sentido, ubicarse en esa construcción de conocimiento, desde una perspectiva constructivista, en la que se asume la realidad con toda su complejidad, supone el reconocimiento de que el sujeto vive la realidad como resultado de su interacción constante tanto con lo económico como con lo político, lo cultural; sobre la que reflexiona, la explica e interpreta, y por supuesto la comunica, con sus conceptos, su lenguaje, sus referencias.

Esto implica que el encuentro con las vivencias del sujeto por parte de sus interlocutores, atraviesa en su camino con una dificultad crucial: no nos sirve aislar cada dimensión, impedir que nos hable de las otras, tenemos que tomar el conjunto de las dimensiones y trascender y relacionar cada una, las cuales a su vez son y han sido estudiadas a través de las disciplinas, de lo que se suele llamar las áreas de conocimiento.

Superar esta dificultad no es fácil, porque ya no hay duda

que se acabó la época de las disciplinas, hay que procesar esas áreas de forma interrelacionada. Ya los economistas no tienen solos la solución, ni los abogados, ni los ingenieros; las disciplinas tienen que encontrarse, buscar el diálogo, compartir en función de trascender a las visiones disciplinarias que se han agotado, no son suficientes, ya que el economista tiene que ver el impacto que tiene en lo social, lo cultural, lo que propone como modelo económico. Y todo esto lo estamos viendo desde la universidad, que tiene que asumir su proceso en forma distinta; nosotros no podemos estar jugando a la imposición, la universidad es un actor más que piensa lo que pudiera ser, propone investigar, y al investigar hay que decidir un camino y en consecuencia una interpretación de lo que surja al recorrerlo.

Por otra parte, también nuestro papel puede ser como convocante, quizás debe orientarse más hacia la concertación, hacia la construcción de opciones, y así posteriormente tener los elementos para el monitoreo, la evaluación. Si estamos diciendo que el enfoque de lo regional y local debe darse en función del desarrollo humano y ese enfoque requiere conocer nuestro capital social, adquiere sentido establecer que la preocupación no radica en “tener cosas” para obtener un nivel adecuado de bienestar, por más que acumule bienes materiales, ya que lo que valora mi condición humana, según la definición que comentábamos del PNUD, es aspirar a la equidad, la sostenibilidad, la productividad y la participación, conceptos que trascienden el ámbito universitario y que competen a toda la sociedad, por lo que toda ella debe sentirse involucrada, siendo la universidad una institución que presta su concurso para fomentar, crear las condiciones, para este involucramiento.

Aunque estos conceptos aparecen de forma recurrente y podrían nuevamente ser definidos, desde la universidad será posible una convocatoria que reconozca que hoy en día no hay conceptos rígidos, depende de la ubicación de cada quien. Cuando alguien está en el gobierno y define participación, por ejemplo, lo hace

desde lo que le parece la participación y si él prefiere ejercer el poder unilateralmente, va a procurar que no participe sino hasta cierto punto, de tal manera que no afecte su decisión de orientar al país hacia donde él quiere.

En ese sentido, el que admite que participemos ¿Hasta dónde realmente quiere que participe? ¿Con qué cuento para participar? Es ese planteamiento de la participación y hasta dónde se quiere llegar, lo que anima el proceso de creación de condiciones para poder elegir adecuadamente aquello en lo que tenga la oportunidad de participar; teniendo en cuenta desde donde parto para hacerlo. ¿Tengo las capacidades o debo construirlas? Si la capacidad se queda sólo en la transformación de la información, no se están construyendo realmente las capacidades, ya que esta propuesta supone que asimilo e incorporo como parte de mi manera de razonar, de explicar mi realidad, aquellos contenidos, más allá de la lógica de las necesidades, que se manejan técnicamente, por ejemplo, en la formulación de proyectos.

Por lo tanto, el esquema para procesar mi realidad que me traigan, tengo que adaptarlo, considerarlo dentro de las condiciones peculiares y provocando en mí los cambios necesarios que permitan una incorporación que le de permanencia a esos aprendizajes, para potenciar mis capacidades y elegir adecuadamente las oportunidades que se me presenten, y en esto hago énfasis porque aquí se puede parar cualquiera diciendo “hay que crear simplemente oportunidades”, y este es un enfoque, en mi opinión, libre o neoliberal, ya que hay ciertos dirigentes que lo expresan y lo limitan, insistiendo en una supuesta sociedad de oportunidades sin considerar si estamos capacitados para elegir las adecuadamente.

No es aquí está la oportunidad y por lo tanto síguela, ya que de repente esa oportunidad no es la mía, debo elegir aquella que me corresponde como actor, por lo que soy y tengo para aprovecharla en función de la colectividad de la que formo parte. En

esta dirección, las oportunidades que podemos asumir van asociadas entonces, nunca de manera exclusiva, a lo que representen e impacten sobre el desarrollo regional y local.

Se han manejado muchas cosas, muchos conceptos, nosotros vamos a decir que una manera de no sólo aprovechar sino también construir oportunidades, es la que se viene reflejando un poco en experiencias que muestran una cierta y diferente manera de entender el desarrollo. Pudiera plantearse entonces que una vía más adecuada para construir oportunidades es producirlas asociadas al desarrollo local, en cuanto lo que representa su incidencia en lo sociopolítico, a través de decisiones que comprometan el futuro de una localidad determinada y en esas decisiones tiene que estar presente el poder político, social, económico, construyéndola como el resultado del encuentro de actores que definen una visión prospectiva, sin inmediatez ni posición utilitaria exclusivista.

Pero nuevamente, tener una visión prospectiva, definir escenarios, requiere reconocer lo que soy y pienso, establecer mis potencialidades para alcanzar una sociedad diferente, basada en la equidad y por lo tanto contrapuesta a la desigualdad, conociendo mis componentes de capital social. Si mi disposición consiste en contribuir a la construcción de equidad en un proceso de participación, en la relación gobierno – sociedad la institucionalidad pasa a ser vital, para lo cual la universidad puede tener capacidades, o al menos relaciones y experiencias capaces de generárselas, en las que los actores locales puedan ver reflejadas sus opciones.

Desde lo local, el reconocimiento de la relación gobierno-actor-territorio, podrá incidir más decididamente en la aparición de opciones integrales sostenibles, dinámicas, donde el elemento participación es consustancial al impulso del desarrollo como proceso.

Paradójicamente, en lo local se ha reflejado la reproducción de relaciones dominantes, cuando se transfiere al encuentro



entre los actores la potestad de asegurar fundamentalmente a los actores políticos, quienes se apropian la sinergia y la utilizan para fines personales o lo que es peor, exclusivamente individuales. Este desprendimiento de las conexiones, de las redes, auspiciado por un enfoque positivista que tiende a considerar los componentes aisladamente, fomentando que el individuo puede llegar a ser persona sin los otros, deja de ser desarrollo local, en todo caso es desarrollo individual. Es preciso romper el esquema positivista neoliberal, tenemos que sacudirnos esa concepción que limita el desarrollo a un problema de los individuos, con un énfasis exagerado en el individuo, lo cual ha dado la impresión y ha creado la fantasía al individuo que puede ser persona sin necesidad de los otros. Desde este enfoque estamos diciendo que en esos términos no hay posibilidad de ser persona, y por lo tanto de desarrollarse como ser humano.

### Redes, sustentabilidad y capital social en el desarrollo local

Digamos que aquí queremos insistir en que el individuo existe porque se relaciona, y se relaciona y construye redes de todo tipo, pero básicamente redes familiares y sociales, por supuesto regionales y locales, como las que conocemos aquí en el estado Lara, de cooperativistas, de asociaciones civiles, de voluntarios (en salud y educación pero también en asociaciones microempresariales no formales) que se movilizan por la satisfacción de apoyar a los otros. Esta construcción “espontánea” de redes aquí en Lara, es un valor a rescatar, potenciar y hacerlo presente a la hora de establecer su repercusión en la familia y en la sociedad como planteamiento clave para hablar de desarrollo humano. Tenemos redes en la universidad, en las empresas, en las comunidades, la mayor parte de ellas informales y no suficientemente reconocidas y quizás excesivamente localizadas y parciales, pero en la que se da algún tipo de representación así sea de manera tácita o implícita.

Las condiciones existentes en nuestro campo profesional también alimentan el manejo subrepticio de las redes, como cuando

se habla de lo formal y lo informal, con un planteamiento despectivo de la informalidad como propuesta manejada por muchos sectores formales. Todo indica que la informalidad llegó para quedarse y debe ser estudiada para entender hasta dónde existe una transformación del concepto hoy en día al hablar de la economía popular, de la economía social, y parece interesante porque lo estamos ubicando en una conceptualización distinta, hay que buscar términos que rompan con ese criterio que cataloga lo informal como al margen de la ley, y por lo tanto lo descalifica, sin reconocer la complejidad de los factores que la generan. Las transformaciones tecnológicas están propiciando la descentralización productiva y buena parte de la “informalidad” está amarrada a la producción formal abaratando el costo de la mano de obra, la cual opera, se comunica y se adapta a las nuevas exigencias gracias, en gran medida, a redes informales.

No me puedo detener en esto, pero buena parte de la realidad que vivimos tiene que ver con procesos que se fundamentan en la descentralización de la actividad productiva, que va a seguir generando empleos informales, y este empleo que se va a generar en los próximos decenios, va a ser un empleo inestable, reactivo, sometido a procesos específicos, flexible, y a esa forma de trabajar y entender la relación laboral tenemos que responder en cuanto a la forma en la que está impactando lo social, lo político, lo cultural, al operar instancias y procesos de carácter informal.

El otro planteamiento clave es el desarrollo sustentable, sostenible, concepto incorporado en la idea de desarrollo humano, pero ya inevitable de asumir. Lo ubicamos en el ámbito sociocultural, ya que lo sustentable no es sólo un problema de aprovechamiento de los recursos y que se exploten racionalmente, también es un concepto de productividad, una productividad agroecológica o lo que se llama el ecodesarrollo, que precisamente está en la interiorización, en el asumir como parte de nuestros valores culturales lo sustentable.

El énfasis que aparece como necesario es considerar a lo sustentable como parte de lo que en un momento dado se incorpora para decidir determinado aspecto, cuando lo que está planteando es un problema de supervivencia general de la sociedad, un problema de valor, ya que, por ejemplo, tienes que buscar la manera de reciclar, es un mandato de tu propia conciencia, de tu posibilidad de tener desarrollo humano. Por eso colocamos el problema de la sostenibilidad en el ámbito sociocultural, y las definiciones que se manejen nos permiten ver lo que eso significa en la práctica. La sustentabilidad como problema sociocultural está estrechamente asociada al capital social, y el capital social tiene que ver con todas las realidades. Su posibilidad de arraigo como componente muy importante de los valores generales de nuestra cultura, ser expresión en nuestra cultura, requeriría la identificación de esas condiciones desde nuestras capacidades, es decir, encontrar los valores que soportan la sustentabilidad en nuestro sistema de creencias y reforzarlos para que su vigencia pueda ser el resultado de la convicción y no de la imposición.

Por otra parte, para determinar la importancia del papel que pudiera cumplir el capital social, a través de manifestaciones que refuerzan la argumentación anterior, encontramos por ejemplo las que nos indican su aporte, como comentamos anteriormente, a la posibilidad de disminuir el costo de las transacciones. El capital social hay que conciliarlo en el caso del estado Lara, por ejemplo, a su nivel de presencia en las comunicaciones, como una vía para determinar hasta dónde puede detectarse realmente. En ese sentido, es frecuente la afirmación sobre la condición confiada y espontánea del larense, que cuenta sus cosas y se exhibe en suministrar datos de su experiencia comercial hasta a los desconocidos, facilitando información que en otras partes del país hay que pagar por ella.

Esta idiosincrasia comunicacional podría ser de gran ayuda para establecer la presencia mencionada, en cuanto valores, creencias y principios, hasta el punto que facilita la búsqueda que hemos

propuesto que le correspondería fomentar y canalizar a la universidad.

Por último, lo que se ha venido considerando identificado como desarrollo endógeno, lo ubicamos en el ámbito socioeconómico, en cuanto formas de expresión de la relación capital-trabajo y sus manifestaciones locales asociadas a la vocación regional, (agrícola, comercial, turística, minera) especialmente considerándola sectorial y territorialmente, pero más en función de las variables sociodemográficas, socioproductivas y tecnológicas asociadas a los recursos humanos y materiales existentes para el momento presente.

En resumen, si el enfoque sistémico consiste en relacionar los sistemas y subsistemas con los que me estoy manejando, si me concentro en uno la energía global cae. Si no resuelvo, si no atiendo la problemática desde una perspectiva de conjunto, entonces es difícil que el sistema en sentido amplio pueda asimilar las propuestas de solución.

En nuestro caso, no podemos atacar sólo el aspecto sociopolítico, o el sociocultural, o el socioeconómico o sólo dos de ellos en cualquier combinación. Tenemos que buscar la manera de hablar y proponer un desarrollo local integrado y complementario, capaz de producir nuevas posibilidades y estando claros de sus implicaciones, a qué estoy contribuyendo en cada ámbito cuando propongo tal opción en desarrollo local. En la universidad hemos estado procurando, en cada uno de los aspectos mencionados, que exista un profesor-investigador responsable, un coordinador, un enlace entre actores locales y regionales con estudiantes de pre y postgrado y profesores interesados, para que se asuma, alrededor de estos ámbitos, la investigación, la docencia y la extensión.

Una producción concreta de conocimientos a través de la investigación, vinculados y soportados en la búsqueda de un nuevo

modelo de desarrollo, con una Constitución que nos amplía el horizonte y nos ofrece opciones institucionales de concreción del proceso, basados en la interrelación con el entorno y ubicados en campos heterogéneos y complementarios con sus expresiones regionales y locales, tiene en este momento una prioridad fundamental.

Aunque se puede decir que apenas estamos empezando, existen dimensiones como planificación territorial, economía social y desarrollo local, con una propuesta a nivel de cooperativismo, que aquí en el estado Lara tiene especial vigencia. Sobre capital social tenemos algunos elementos, sobre todo de los municipios rurales, sobre ciudadanía y participación también hay trabajos, tesis de doctorado, proyectos de investigación, con lo cual le queremos decir a los interesados que hay donde anotarse, en cuanto una ubicación para canalizar su deseo de investigar en un conjunto de áreas sobre las cuales existe alguna producción concreta.

Ahora bien, esa producción concreta tiene un marco valorativo, para que uno no pierda el norte tiene que saber hacia dónde va, en términos colectivos. Es preciso asumir la importancia de unos principios o valores y la forma como ellos se expresan en dinámicas locales, asumiendo unos vínculos que nosotros podemos resumir en lo siguiente: lo primero es que la universidad tiene que estar ajena a las mezquindades localistas, es decir, que puede haber la necesidad de manejar propuestas que en un momento dado expresen diferencias con determinados actores y favorezcan a otros. No es posible construir consensos si no establecemos la unidad en la diferencia, tenemos cosas diferentes, esas cosas diferentes que podemos discutir pueden ser de un momento a otro complementarias, entonces el enfoque clave que estamos manejando es que lo sociopolítico, sociocultural, se complementan entre si, en esa línea puede ocurrir que el desarrollo local no se atenga estrictamente a los límites municipales y hay que buscar los acuerdos de mancomunidad municipal. En muchos casos los territorios cuando se definieron desde el punto de vista político – administrativo, no tuvieron

estrictamente en cuenta la distribución de los recursos naturales, ni siquiera las cuencas hidrográficas, pero esta división es un punto de referencia clave para planificar posibilidades de desarrollo.

¿Cuál es la propuesta? Elevar la capacidad de análisis municipal para que lo mancomunado surja si es el caso, pero también para que lo endógeno se vincule con lo exógeno. Hablar de desarrollo endógeno no es hablar solamente de lo mío o sólo de lo nuestro y no me importa lo de afuera. Precisamente nos hemos ubicado en un marco global, pero no para decir sólo me interesa lo que tengo aquí y lo global nos está arrasando, hay una realidad global que no puede venir a imponerme en tal medida cosas que impidan el desarrollo de mis propias características y que mis valores se anulen porque haya un criterio predeterminado de cómo producir, cómo generar conocimiento o cómo convivir.

Igualmente, tengo que procurar que las decisiones tomadas estén vinculadas a los distintos niveles, lo local si no se asocia con lo estatal y lo nacional pierde vigencia, porque no se trata de generar autonomía aislacionista, es un problema de articularse, buscar el enfoque integrado del desarrollo humano.

Y por último nos ubican en una condición más específica de la universidad, es decir, nosotros tenemos que manejarnos en una realidad marcada por tendencias internacionales en las que la universidad tiene que asumir un compromiso con el humanismo, el pensamiento crítico, que debe incidir de alguna manera en la formación profesional, como pudiera ser el Proyecto de Licenciatura en Desarrollo Humano (UCLA), actualmente en tramitación ante el Consejo Nacional de Universidades, con la cual se quiere romper con el esquema disciplinario y que pudiera ser una opción para una transformación transdisciplinaria, pero eso no quiere decir que esta idea no se pueda dar en otras carreras existentes.

El problema de un desarrollo integral, competitivo y susten-

table, con equidad y participación, tiene que asociarse al territorio, a las redes locales, a los actores, pero sobre todo al papel de instituciones como la universidad, la cual puede consolidar los vínculos con el desarrollo regional y local y contribuir como agente, facilitando procesos, investigando, promoviendo y hasta incentivando la condición contralora de la sociedad. La universidad no busca protagonismo, busca generar procesos de bienestar y tiene que estar por encima de las polarizaciones políticas, para construir un pacto, de tal manera que se acepte y reconozca al ser humano como centro del desarrollo.

# LA PLANIFICACIÓN REGIONAL Y LOCAL. PASADO, PRESENTE Y FUTURO

---

Francisco Javier Sánchez\*

\* Ingeniero Agrónomo. (UCLA). Maestría en Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente. (CIDIAT-ULA). Especialista en Sistemas de Información Geográfica (INDE / DPI). San José de los Campos, Brasil. Coordinador – Responsable de Proyectos. (FUDECO).



## Antecedentes recientes

En Venezuela, la planificación de la nación ha sido un asunto oficial, una política de estado del más alto nivel, confinada a las esferas del poder público.

Con el surgimiento de CORDIPLAN y consecuente creación de las Organizaciones de Desarrollo Regional; esta responsabilidad fue compartida institucionalmente con los niveles nacional y regional.

Las labores de planificación estuvieron a cargo de personal altamente calificado, que abordó la difícil tarea de orientar el desarrollo de la Nación según criterios técnicos y científicos, en concordancia con el "Estado del Arte" de cada tiempo.

Un total de siete Regiones: Guayana, Oriental, Central, Los Llanos, Los Andes, Zulia y Centro-occidente; sirvieron de base para la articulación de la política nacional de desarrollo al nivel subnacional, conforme a la actuación de igual número de organismos de desarrollo.

Se transcurrió de la planificación "Sectorial", "Normativa" a la planificación por "Problemas" y "Objetivos", de allí a la "Estratégica"; este último enfoque aún se mantiene, con diversas modalidades y énfasis de aplicación. Siempre en manos del sector público.

A escala subnacional, también se hizo énfasis en la planificación del desarrollo de “espacios o territorios de interés especial”, así surgieron figuras como las Áreas Rurales de Desarrollo Integral, las Zonas Industriales, Zonas Francas, Zonas Portuarias, PROA, entre otros; más recientemente las Zonas Económicas Especiales, algunas de las cuales derivan en Zonas Especiales de Desarrollo Endógeno Sustentable, entre tanto cobran más y más fuerza los Núcleos de Desarrollo Endógeno.

Destacan los aportes que el enfoque “Prospectivo” introduce a la planificación estratégica, enriqueciéndola y favoreciendo la proyección de la labor “del gabinete al terreno”, “del claustro o la élite al pueblo”, “del futuro anhelado a la construcción compartida de un mañana posible” .

Este enfoque (estratégico-prospectivo) que cuenta con renombrada trayectoria en Europa y de él se tienen experiencias exitosas en América Latina, recién comienza a aplicarse en Venezuela a nivel “experimental”.

Los procesos de descentralización y desconcentración de poderes que se iniciaron en 1989 fortalecieron fundamentalmente a los gobiernos estatales y municipales, no obstante, carecieron de estrategias de desarrollo regional, ocurriendo tanto el debilitamiento del concepto de región como el de los Organismos de Desarrollo Regional ODR, con excepción de CVG y CORPOZULIA, cuyo énfasis en los roles de manejo de inversiones y aprovechamiento de los recursos mineros, las distinguen del resto.

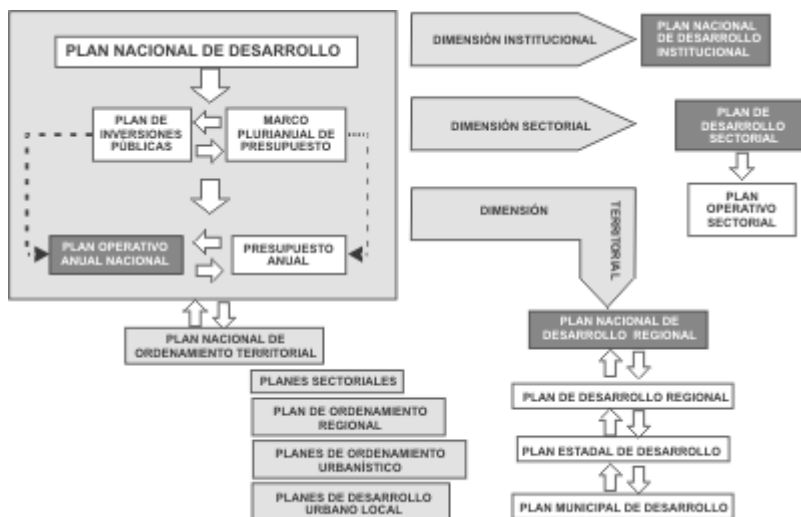
La observación de la actual concentración de la población, y de las actividades económicas y sociales en torno al Eje Centro-Norte-Costero, dan cuenta de la existencia de profundos desequilibrios en las múltiples dimensiones del desarrollo y en particular, del eventual fracaso en la teoría e implementación de la planificación regional tradicional.

## El Sistema Nacional de Planificación:

Apoyados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se da rango constitucional a la planificación, a su vez, a la participación ciudadana en sus diversas etapas.

Al mismo tiempo, ordena al Presidente de la República a la presentación de los “Lineamientos Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social” (PNDES) al final del primer año del periodo constitucional.

Este plan se constituye en el núcleo de la planificación actual, del cual deriva el Plan Nacional de Inversiones Públicas, que a su vez se retroalimenta del Marco Plurianual del Presupuesto y éste del Plan Operativo Anual y del Presupuesto Anual de la Nación. La Ley Orgánica de Planificación, por su parte, constituye el hito jurídico en el cual se soporta todo el conjunto de instrumentos de la planificación nacional a sus diversas escalas. Los recientemente impulsados Consejos Locales de Planificación (CLP) y Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP) perfilan como importantes engranajes a los fines de esta ley a los niveles municipal y estatal respectivamente.



Elaborado por Diego Dorado (ILPES-BID)

## Las instituciones de planificación:

La propuesta del gobierno actual ha conducido cambios institucionales favorables a la nación, entre ellos la creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo, que incluye en su estructura un Viceministerio de Planificación y Desarrollo Regional, y la adscripción final de los ODR a dicho ministerio, eliminando la dualidad que hasta la fecha habían tenido estos organismos en términos de su adscripción técnica y presupuestaria.

No obstante la aún marcada presencia de la organización sectorial responsable de la ejecución y del centralismo político-institucional, se fortalecen mecanismos que como el FIDES, LAEE, BANDES, etc; favorecen el financiamiento y la ejecución de planes y proyectos de acuerdo a las exigencias de los estados y municipios, en correspondencia con sus propios intereses y el de las comunidades.

El surgimiento de una serie de instancias orientadas a la planificación y el desarrollo económico y social a nivel de los estados y en menor grado de los municipios acompaña estos nuevos tiempos, destacando la influencia que ha tenido el PNDES. Dichas instancias requieren aún mayor maduración e inserción acorde con los principios de participación ciudadana.

### La directriz nacional

El marco jurídico nacional, en esta oportunidad fundamentado en la Constitución y en la Ley Orgánica de Planificación orienta la planificación por senderos de menor incertidumbre a la de años pasados.

El Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001 – 2007, busca imprimir una nueva fuerza a las regiones, para ello plantea tres grandes estrategias territoriales:

1. Fachadas de Integración: noción de integración del territorio (interna – externa) desarrollo y relaciones de los espacios fronterizos, énfasis en la infraestructura vial y multimodalidad.
2. Ejes de desconcentración: noción de región – programa de fortalecimiento territorial al interior de la nación, con énfasis en infraestructura y servicios, atracción y retención de inversiones y población.
3. Privilegio de las actividades productivas según vocación y dinámica regional y local.

Pese a que estas políticas de desarrollo fueron ampliamente difundidas a nivel nacional, su concepción e incluso su promoción actual corresponde más a un delineamiento de “arriba hacia abajo”, en contraposición a lo apuntado en la CRBV y a la LOP. Sin dudas, el irreversible proceso de participación y su efervescente dinámica a todo nivel, procurará mayor inserción en planes y

políticas, hasta el logro de un adecuado protagonismo ciudadano futuro.

No se quiere decir con ello que los esfuerzos realizados carezcan de validez o legitimidad, en cambio, se apunta que es precisa la actuación ciudadana, co-responsable y protagónica en procesos de trascendencia local, estatal, regional y nacional, con miras a construir su viabilidad y sostenibilidad a todo nivel.

Así, si en un tiempo las “Consultas Públicas” tuvieron fundamentalmente la connotación de “Eventos informativos”, en la actualidad, y progresivamente más, éstas representarán “Espacios para la construcción”, y, contrario a tener que esperar la presentación de versiones acabadas sobre planes, políticas, prioridades, etc, elaboradas exclusivamente por salas técnicas, exigirán la integración ciudadana en todo momento.

Entre algunos de los aspectos a considerar con relación a la planificación regional del futuro, es preciso considerar lo relativo a la pertinencia de las Regiones como territorios para el ejercicio de la planificación.

En este sentido, cabe preguntarse: ¿Son las regiones espacios idóneos para la planificación? Vistas las tendencias actuales que valoran “lo local” por sobre los demás ámbitos, ¿Es necesario configurar una nueva noción de las regiones? En un ambiente político-institucional futuro, de tendencia descentralizada y desconcentrada ¿Cumplirán algún rol relevante las regiones, especialmente en materia de planificación?

Respecto a la idoneidad de las regiones como ámbitos para la planificación, cabe decir que en Venezuela las actuales regiones poseen distintas configuraciones: Algunas de ellas tienen mayor apego a criterios físico-naturales (Los Andes, Los Llanos), otras apenas corresponden con localizaciones geográficas al interior del

país (Oriental, Centro-occidental, Central, Guayana), por último la Región Zuliana se corresponde exactamente con una entidad federal.

En general, esta configuración deriva en la existencia de extensos territorios que, en términos reales, para la mayoría de los ODR resulta complejo atender. Por otra parte, la variada naturaleza en el quehacer de los ODR: predominando en unas el manejo de empresas e inversiones, en otras la ejecución de modestos programas y proyectos.

Por último, la carencia de identificación ciudadana e institucional con la región a la cual históricamente han correspondido, de tal modo que no se evidencia un "Gentilicio Regional", situación más notoria en Centro-occidente y en el Centro; dificulta una respuesta concreta a la primera interrogante.

Debemos hacer notar igualmente, que pese a las debilidades en estructura y función de las actuales regiones, parece preciso mantener ciertos niveles de administración territorial subnacional y a su vez supraestadales, capaces de servir de interfaz, tanto a los intereses nacionales para con dichos territorios, como a la actuación en bloque de agrupaciones de ámbitos municipales y estadales, orientada a lograr sinergias en función de proyectos estratégicos de desarrollo de interés común.

En este orden de ideas, también es necesario puntualizar en el hecho de que si bien el surgimiento acelerado de nuevos municipios (más aguda en unos estados y regiones que en otros) contribuiría a generar ámbitos más manejables a los existentes hace dos décadas, también es cierto que se corre el riesgo de haber propiciado una progresiva desestructuración territorial a esta escala, trayendo como consecuencia grave, la incapacidad de algunos municipios de atender siquiera aquellos asuntos de su competencia directa.

Es notorio y plausible a la vez, la procura de salidas a problemas relevantes de servicios básicos, que ha llevado a la conformación de mancomunidades, normalmente entre municipios adyacentes, donde sin embargo, en general no queda resuelto el problema de fondo. Por otra parte, en buena proporción de los casos, el municipio de mayor fortaleza termina siendo un “Prestador de servicio”.

A juzgar por la relevancia que están teniendo y se estima tendrán a futuro los ámbitos locales (no necesariamente municipios), los organismos responsables de la planificación regional actual y futura no pueden obviar su existencia, ni desestimar su importancia, debiendo convertirse en observadores y actores efectivos en la facilitación de metodologías y técnicas útiles a los procesos de planificación.

Institucionalmente nos hemos planteado la oportunidad de conformar en estructura y función, ámbitos subregionales (en referencia a las actuales regiones) bajo la denominación de “Territorios-Proyecto”; donde es posible la concertación de acciones (planes, programas, proyectos, etc) a partir del interés de las comunidades y con la participación de instituciones y gobiernos; donde confluyen además la vocación y/o potencialidad intrínseca a dicho territorio y las oportunidades derivadas de su localización geográfica.

Dichos Territorios-Proyecto requieren el desarrollo progresivo de una identidad propia, así como de la presencia de uno o varios “Temas unificadores” en correspondencia con el interés legítimo de la sociedad, de los gobernantes y del resto de instituciones involucradas, respecto a las orientaciones directrices del desarrollo de dicho ámbito.

Entendida la planificación como un servicio y apoyados en la noción que introduce la Ley Orgánica de Administración Pública



sobre el posible establecimiento de “Compromisos de Gestión” para la administración pública, sería posible la creación de “Mancomunidades de Desarrollo” entre municipios, entre éstos y las entidades federales, entre entidades federales y/o entre cualesquiera de éstos y los organismos de la administración central o descentralizada.

La propuesta propende a la actuación enfocada en los logros de mediano y largo plazo, en función de un proyecto participativo y consensuado para la construcción de un futuro deseado, trascendente a los gobiernos de turno, demandante de la asignación de recursos en condiciones ventajosas, por las vías ordinarias y especiales.

Esta aparente utopía, cuenta ya con referenciales exitosos en Europa y América Latina, así mismo, con iniciativas nacionales (Paria, Sur del Lago de Maracaibo y Táchira).

Se asimila igualmente esta propuesta, en tanto a la noción territorial se refiere, a las actuales ZEDES y ciertos NUDES; que en todo caso se visualizan en coherencia con los fines perseguidos, habiendo sido concebidos y motorizados desde el nivel central.

Si bien es cierto que la propuesta de desarrollo territorial nacional basada en la existencia de ejes y fachadas tiene como origen e impulsor al nivel central nacional, también lo es que dicho enfoque es transversal a la existencia de entidades político administrativas de los niveles estatal y municipal, a su vez, de las regiones administrativas.

Vista la coherencia de este enfoque con los grandes lineamientos nacionales, en especial, con aquellos que orientan la ocupación equilibrada del territorio y el fortalecimiento de las sociedades y economías en ejes de desconcentración, corresponde al nivel subnacional el apalancamiento de dichas políticas y la concreción de acciones en coherencia con las mismas.

Corresponderá a los ODR, por una parte el aseguramiento de la adopción de dichos lineamientos a nivel de los estados y municipios que conforman las distintas regiones, por la otra, armonizar la ejecución de planes y proyectos intermunicipales, interestadales y entre éstas instancias de gobierno y el nivel nacional. Así mismo, el impulso a las iniciativas de desarrollo endógeno multiescalar, la conformación de redes funcionales sinérgicas entre NUDES – Polos - Ejes - Fachadas, y en fin, la procura de una mayor cohesión social – institucional.

A la luz de esta nueva configuración del desarrollo territorial, se deberá analizar la conveniencia de crear instancias homólogas a los CLP y CEPCPP al nivel regional, que entonces podrían derivar en “Consejos Regionales de Planificación” u otra instancia afín.

El indetenible (y sin dudas deseable) proceso de participación ciudadana en las instancias de planificación y coordinación, así como en el control y seguimiento a la ejecución, derivará en una mayor transferencia de poder a las instancias locales y en fin al ciudadano, lo cual seguramente requerirá de significativos apoyos por parte del marco legal e institucional existente, hasta lograr su maduración.

Se configura entonces una suerte de desarrollo regional y local donde lo trascendente se sobrepone a lo coyuntural, lo colectivo y público al interés individual, de grupos o sectores, de alianzas que trascienden de la mera atención de servicios básicos a las “Mancomunidades de Desarrollo”, de la existencia de esfuerzos de desarrollo endógeno aislados y de pequeña escala al “Desarrollo endógeno multiescalar e integrado”, soportado en redes de cooperación e intercambio.

Finalmente, del encuentro de nuevas formas de identificación ciudadana, institucional y gubernamental con su “Gentilicio Regional y Local”, con los “Proyectos de desarrollo” que habiendo

sido concebidos en el seno de las comunidades, representan verdaderas oportunidades de futuro y cuentan con el respaldo y el esfuerzo constructor del colectivo.

Son estas dimensiones en las que planteamos los nuevos retos de la planificación regional y local, y hacia donde estimamos, se orientarían los mayores esfuerzos de los organismos de planificación y desarrollo.



---

Documento

Líneas de Investigación

# BASES TEÓRICAS DEL PROYECTO DE CREACIÓN DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL (DAC-UCLA)

---

Mauricio Irazo T. (Coordinador)\*

\* Sociólogo. (UCV) DEA Planificación del Desarrollo Regional, Sorbonne Nouvelle, París, Francia. Coordinador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Proyecto VEN-91-04. "Apoyo de la Economía Popular. 1987-1993". Coordinador del Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo (Convenio UCLA-CENDES-UCV). Docente Investigador DAC-UCLA. PPI



## Introducción

La dimensión espacial – territorial ha adquirido un lugar destacado en el análisis de los procesos de desarrollo, especialmente al ser abordados en el contexto de la globalización, aunque pareciera más adecuado hablar de “glocalización”, término en el que se expresa la conjugación de lo local y lo global como polos indivisibles y complementarios de un mismo fenómeno.

Sin embargo, en la teoría económica liberal, soporte de los modelos desarrollistas que fueron aplicados en los países periféricos, aparecía marginalmente, ya que el territorio era en todo caso el área ocupada por el enclave primario-exportador, desde el cual se estimaba pudiera ocurrir el “derrame” de los beneficios hacia el entorno y en los que participaría la población circundante más por la supuesta abundancia de riqueza que por el mejor aprovechamiento de sus propias capacidades.

Es decir, la planificación economicista que guiaba la toma de decisiones en las políticas públicas, optaba por preferir la concentración de la inversión en rubros de exportación de alta rentabilidad, léase por ejemplo petróleo, propiciando mejores condiciones de vida en principio a sus allegados, bajo la premisa de una incorporación progresiva del resto de la población. El Estado actuaría de catalizador de los procesos ulteriores y de redistribuidor de la renta, en nuestro caso, petrolera. Por lo tanto, las divisas ob-

tenidas por la explotación de las materias primas requeridas por los países desarrollados, serían entonces las que financiarían el desarrollo.

Esta concepción no solamente ha sido superada por su fracaso en la teoría y en la práctica, sino que la dinámica impuesta por la mundialización, que requiere de disponibilidades deslocalizadas en cualquier lugar del mundo, ha dado lugar más al aprovechamiento de los recursos humanos combinados con las condiciones de producción de la riqueza material y de su distribución territorial, que a la simple explotación de las materias primas, apoyándose en una gran fluidez en la circulación de los capitales transnacionales garantizada por la flexibilización de las normativas fiscales y laborales.

El estudio de esta problemática, dadas sus repercusiones en todos los ámbitos del conocimiento y especialmente en la definición de políticas de desarrollo en nuestros países, ha provocado una amplia producción intelectual en la que se encuentran enfoques e interpretaciones muchas veces contradictorios y que ameritan un abordaje admitiendo su complejidad, particularmente cuando se reconoce el papel que cumple en su discusión la dimensión regional y la local, ante lo que la universidad no puede permanecer ajena, mucho menos hoy en día que se reclama su incorporación activa a la búsqueda de opciones de desarrollo capaces de superar las limitaciones que los modelos aplicados han demostrado hasta el momento.

En este sentido, la propuesta que se presenta a continuación pretende contribuir a una profundización novedosa y transdisciplinaria del análisis de la problemática del desarrollo regional y local, así como a la producción y manejo de alternativas para afrontarla, al plantear la creación de un espacio de investigación, no necesariamente en el sentido físico del término, donde se interrelacionen y trabajen estudiosos e investigadores interesados



en adelantar iniciativas en esta dirección, el cual pudiera concretarse al constituirse una Unidad de Investigación, tal como lo contempla y permite la reglamentación establecida al efecto en la UCLA y que administra el CDCHT.

Indudablemente, proponer la creación de esta figura en el ámbito universitario, entra en correspondencia con el papel fundamental al que estas instituciones están convocadas hoy en día por la sociedad, en vista de la importancia creciente que se le otorga a las posibilidades de su aporte a la construcción de una perspectiva que coadyuve al bienestar de los ciudadanos, la cual debe trascender, reconociendo su significación aunque no su exclusividad, al mandato tradicional de ser la instancia por excelencia dedicada a la generación y transferencia del conocimiento.

Pero además, en los últimos años en la UCLA se ha propiciado la incorporación de los profesores a las investigaciones relacionadas con el desarrollo, al motivarlos a cursar estudios de quinto nivel mediante convenios con universidades que contemplan este tema dentro de su oferta de postgrado, como es el caso de los existentes con la Universidad Central de Venezuela y su Doctorado en Estudios del Desarrollo a cargo del CENDES y con la Universidad de Sevilla, España, y su Doctorado en Metodologías de Análisis del Desarrollo Regional, quienes han definido líneas de investigación y han adelantado trabajos que podrán agruparse en la Unidad propuesta, aunque entre los profesores que aparecen como sus proponentes se encuentran también con Doctorado y con otros cursos de postgrado según se explica en los currículos que acompañan el presente documento de Proyecto.

Por cierto, al acercamiento al tema han concurrido profesores ubicados administrativamente en diferentes Decanatos, por lo que no es imprescindible sostener una adscripción exclusiva de esta idea a alguno de ellos, aunque la mayoría pertenecen al Decanato de Administración y Contaduría.

Por lo tanto, sin desconocer los vínculos con otras investigaciones en el campo del desarrollo, que pudieran identificarse y contextualizarse más allá de la producción de los actuales doctorantes, se presentará a continuación una justificación, de carácter general y con algunos elementos concretos, de la importancia de la temática, para posteriormente ofrecer el objetivo general y los específicos y terminar con algunas consideraciones, tomando en cuenta la producción existente, sobre los aspectos teórico – conceptuales del problema, como la fundamentación de la perspectiva territorial del desarrollo y el papel que se propone para la universidad en el desarrollo regional y local, culminando con la argumentación, de acuerdo a los ámbitos que se definirán dentro de una concepción de complementariedad, de las líneas de investigación esgrimidas actualmente por los profesores investigadores propuestos como integrantes-fundadores de la Unidad de Investigación en Desarrollo Regional y Local.

## Justificación

La perspectiva regional y local en los estudios del desarrollo tiene implicaciones de diversa naturaleza, que van desde su necesaria inserción en un nuevo modelo de desarrollo hasta su conceptualización más allá de los límites político – administrativos establecidos para las entidades federales y los municipios, respectivamente, pasando por la identificación de potencialidades referidas a ámbitos subnacionales, conformados por realidades en cuanto a recursos naturales y humanos que tienen una expresión geográfica y cultural que puede coincidir o no con estos límites.

No obstante, el encuentro con una nueva concepción a partir de lo regional y lo local no ha podido gestarse desde lo público en función de nuestras propias capacidades, sino que pareciera responder más a un esfuerzo por ofrecer espacios para la inversión de acuerdo a intereses exógenos, sin identificar las condiciones y potencialidades que nos son propias. Aunque la investigación desde y

en la universidad ha dado, a pesar de todo, su aporte, no se ha aprovechado suficientemente el sinnúmero de posibilidades de la academia ni la trayectoria que se detenta en los campos del saber manejados tradicionalmente y que se podrían haber colocado al servicio del desarrollo. Por supuesto, delinear una propuesta, en cuanto al modelo y la política deseable, tendría sentido y pertinencia sobre todo a nivel nacional, pero el carácter y especialmente el ámbito de la UCLA la ubicaría especialmente a nivel regional y local.

Por otra parte, el tema del desarrollo desde la universidad, sea nacional, regional o local, no se ha abordado con un estudio suficientemente completo de las instancias correspondientes del Estado, en cuanto ente gestor y principal responsable de las políticas públicas, a pesar de su condición de artífice de la puesta en práctica de determinados modelos de desarrollo. Además, con demasiada frecuencia se prescinde de establecer el carácter de su intervención, sesgada constantemente por intereses ajenos a los procesos indispensables para abrir una brecha al desarrollo regional y local, como es el caso de la descentralización y la participación.

Para contrarrestar las tendencias centralistas aparentemente consustanciales a nuestra manera de concebir la democracia, sea por el régimen presidencialista que tendemos a fomentar o por la dependencia exagerada de unos ingresos fiscales administrados centralmente, es preciso investigar también las alternativas más viables para elevar las capacidades de todos los que intervienen, sean integrantes del gobierno regional o municipal, desde lo público, o de la sociedad civil, desde lo privado. Sus resultados seguramente tendrán mucho que decir en esta materia, al suministrar opciones que puedan motorizar una participación de la población en las políticas públicas con la que superen la simple condición de beneficiarios y fomenten la característica de agentes del desarrollo que deben tener los actores regionales y locales.

Si establecemos una relación operativo–funcional entre localidad y ámbito municipal, lo que tiene sentido por la incidencia de lo político–administrativo en la implantación de planes, programas y proyectos donde interactúan actores del sector público y el privado, el gobierno local podría pasar a jugar un rol fundamental no sólo en la promoción de los consensos necesarios, sino también en el liderazgo y concertación de su ejecución, para lo que debe contar con un aliado técnico con sentido estratégico, como puede ser la universidad en vista de su capacidad de generar información confiable y de actuar en el fortalecimiento de los recursos humanos que integran y soportan el poder local.

Sobre esta materia se podría adelantar criterio, en vista del conocimiento que se ha venido acumulando de la realidad municipal a través de investigaciones realizadas por profesores y por estudiantes, básicamente de postgrado, pero también gracias a distintas responsabilidades de consultoría que se han ejercido, sea a título personal o institucional.

Pero más bien podría caracterizarse su situación desde el punto de vista institucional, para fundamentar el papel que pudiera cumplir la organización de las investigaciones en ese campo, agrupando a los investigadores en una Unidad de Investigación sobre desarrollo regional y local, y así crear las condiciones para incidir efectivamente en la dinámica del desarrollo local.

Por una parte, hay que resaltar las deficiencias de funcionamiento y de gestión que se observan en los municipios de forma general, sobre todo en los medianos y pequeños, ya que carecen de la información y de los medios necesarios para cumplir eficazmente su misión. Se actúa de forma tradicional porque siempre las cosas se han hecho así y la resistencia para modificar estos usos y costumbres se ha venido convirtiendo en una barrera infranqueable, siendo necesario recurrir al apoyo externo. Además, los municipios utilizan insuficientemente la cooperación intermunicipal, des-

perdiéndose oportunidades y recursos que podrían aplicarse conjuntamente. La universidad tiene ante esto unas condiciones especiales, gracias a su recorrido en el desarrollo de capacidades gerenciales, que podrían ser puestas al servicio del fortalecimiento del poder local y regional.

Por otra, el funcionariado municipal en general no disfruta de políticas de formación o de capacitación que eleven su nivel de apreciación de los problemas y su manera de trabajarlos, lo que se traduce en una desmotivación permanente. Aunque este aspecto está muy sesgado por el problema clientelar a la hora de seleccionar y nombrar a los funcionarios, una participación formal de la universidad en estos procesos podría contribuir a disminuir la discrecionalidad y a aumentar la identificación del empleado municipal con sus actividades, lo que seguramente facilitará la articulación del municipio con el resto de los actores locales.

Es innecesario insistir en otros aspectos del problema, como los presupuestarios, en sus vertientes relacionadas tanto con la capacidad de recaudación como con la de ejecución de los recursos, o en los de las limitaciones para cumplir cabalmente con los servicios a su cargo, ya que ambos están estrechamente ligados a los anteriores e igualmente servirían para abundar en la necesidad de fortalecer al municipio como instancia clave para promover, animar y alcanzar el desarrollo local. La experticia del personal de la universidad en estos aspectos, especialmente en el Decanato de Administración y Contaduría, tiene reconocimiento regional y nacional.

Como corolario, es interesante recordar que la tendencia mundial es a darle cada vez más preeminencia al municipio, no a disminuirlo, ni en sus competencias ni en sus responsabilidades. José Arocena, investigador reconocido en estos temas y actual Vicerrector Académico de la Universidad Católica del Uruguay, sostiene: "La transformación de este actor local (el municipio) se

orienta actualmente hacia una ampliación de sus funciones en el área de las políticas sociales y de desarrollo económico – productivo. En esa medida, el municipio se está planteando la necesidad de instalar lógicas horizontales que le permitan crear el ámbito adecuado a sus nuevas funciones”<sup>1</sup>.

Sin duda, esta ampliación de funciones se apoya en la idea, extensamente difundida por parte de los organismos multilaterales, de un desarrollo que debe colocar al ser humano en el centro de su acción, al entenderlo como Desarrollo Humano Sostenible Local.

Pero además, a un nivel integrador de lo local, como es lo regional, están contempladas atribuciones y competencias no suficientemente desarrolladas, por lo que los ejecutivos regionales requieren también de un soporte en investigaciones y diagnósticos todavía insuficientes, como es el caso de las cuentas macroeconómicas regionales, actualmente inexistentes, que son indispensables para la toma de decisiones en la inversión pública y obviamente en la privada. La orientación de la inversión en el ámbito regional es un resultado necesario pero también previsible de un incremento de la incidencia de la universidad en el desarrollo.

La perspectiva abordada ha pretendido mostrar una articulación necesaria, pero no se trata simplemente de creer en ella. Se requiere para su concreción en cuanto posibilidad real, del fomento de redes, rompiendo los aislamientos, y de una integración sistémica, ya que no tiene sentido aspirar a la prosperidad de una localidad o de una región sin aliarse sinérgicamente a todos los niveles, y la investigación y los proyectos universitarios pertinentes pueden jugar un papel decisivo como facilitadores de este proceso.

---

<sup>1</sup> José Arocena (2.001): Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

Y es quizás esta última opción a la que la universidad puede prestar con mayor propiedad su concurso, al poner al servicio de la colectividad tanto sus saberes como su capacidad de convocatoria y experiencia y procurar así la articulación de los actores locales y regionales alrededor de una visión compartida, con la cual se puede ubicar en la relación con su entorno desde una perspectiva de responsabilidad social. La aspiración a una sociedad mejor debe estar soportada fundamentalmente en valores capaces de impulsar las transformaciones necesarias y la universidad quiere asumir el reto de ser protagonista en el respaldo al Desarrollo Regional y Local, en vista del papel que puede llegar a cumplir como nuevo paradigma en la lucha por ubicar al ser humano como centro del desarrollo.

### Objetivo General y Objetivos Específicos:

Ubicada la importancia y significación del tema, tanto por sus repercusiones para el futuro de la región como por sus implicaciones en la necesaria e imperativa articulación que la universidad debe tener con la sociedad, realidad consustancial a su propia naturaleza, la organización de los docentes-investigadores que aparecen como proponentes, sin que esto descarte la incorporación de otros más adelante, en una Unidad de Investigación en Desarrollo Regional y Local, pudiera ser una oportunidad para generar nuevos aportes en este campo además de contribuir a un manejo más apropiado y coherente de los esfuerzos realizados, los cuales se han dado de manera dispersa y parcelada, al plantearse su constitución con los siguientes objetivos:

#### Objetivo General

Fomentar, ejecutar y difundir la investigación sobre el desarrollo regional y local, a partir de proyectos adelantados por sus integrantes, tanto de manera individual como a través de equipos inter y transdisciplinarios en todas las áreas del conocimiento, de tal manera que promuevan y consoliden la articulación, pertinencia y

responsabilidad social de la universidad con su entorno.

Objetivos Específicos:

- Contribuir al desarrollo regional y local a través de estudios e investigaciones articuladas a procesos impulsados por actores regionales y locales.
- Desarrollar metodologías de investigación basadas en el trabajo inter y transdisciplinario, con una perspectiva de desarrollo humano y con un enfoque complementario e integrador de lo local, lo endógeno y lo sustentable.
- Incentivar la investigación sobre el desarrollo regional y local entre los profesores y estudiantes de la universidad, apoyando su incorporación y fortalecimiento en los estudios de pre y postgrado.
- Realizar proyectos de investigación en cada uno de los campos determinados como de atención prioritaria para impulsar el desarrollo regional y local, estableciendo las bases de datos necesarias y promoviendo la recopilación, sistematización y registro de información relevante.
- Fomentar las relaciones de intercambio y cooperación con otros centros o unidades de investigación del desarrollo regional y local, tanto a nivel nacional como internacional.
- Apoyar la conformación de equipos en áreas relevantes, como cuentas macroeconómicas regionales, cambio institucional y análisis socio-histórico, en coordinación con las instancias responsables a nivel nacional.
- Asesorar y apoyar procesos de diagnóstico y planificación del desarrollo, adelantado por el sector público regional y local.
- Contribuir a la incorporación del sector privado al análisis y discusión del desarrollo regional y local.



- Promover convenios nacionales e internacionales para contribuir al desarrollo de los proyectos de investigación.
- Promover, participar y apoyar la realización de eventos científicos locales, regionales, nacionales e internacionales para incentivar la producción e intercambio de saberes en la problemática del desarrollo y contribuir a la divulgación del resultado de las investigaciones.
- Promover la publicación de las investigaciones realizadas a través de órganos de divulgación propios o mediante acuerdos con órganos externos que garanticen altos niveles de calidad y excelencia.
- Promover y difundir la sistematización de experiencias exitosas en desarrollo regional y local.

Para ampliar la fundamentación de la idea propuesta y su soporte teórico-conceptual, se considera necesario adelantar algunos elementos sobre la perspectiva territorial del desarrollo, marco de referencia fundamental para la explicación de las líneas de investigación que, en principio, tiene planteado profundizar la Unidad y que posteriormente serán desarrolladas.

La perspectiva territorial del desarrollo: ¿Un nuevo paradigma?

Las distintas aproximaciones conceptuales alrededor del desarrollo que emergen durante las últimas décadas están conduciendo a lo que podría llamarse el paradigma del desarrollo territorial (Moncayo: 2002) en tanto se considera que es precisamente dentro del espacio geográfico donde se articulan las demás dimensiones analíticas que definen los diferentes enfoques. De allí que los aspectos territoriales y la geografía se han ido convirtiendo en referentes fundamentales de los procesos socioeconómicos, tanto al interior de los países, como a escala global.

Adicionalmente, así como el escenario de fin de siglo ha estado caracterizado por procesos con fuertes impactos territoriales, tales como, la globalización económica, financiera, tecnológica y cultural, y sus respectivas dimensiones resaltantes de la era de la información, de igual manera se han venido conformando nuevos espacios integrados y un creciente proceso de urbanización en las sociedades modernas. A su vez, la dinámica de los procesos de desarrollo regional demuestra que han sido las capacidades económicas, los recursos naturales, las potencialidades sociales, culturales, políticas e institucionales del territorio, las que de una u otra forma permiten su articulación a marcos de planificación y de gestión más flexibles, o propician su aislamiento.

Desde diversos ámbitos de las ciencias sociales se destaca la importancia del rol territorial y es así, como el concepto de territorialización aparece reseñado por una multiplicidad de autores quienes lo asumen, o bien, desde la perspectiva de la globalización como forma de amortiguar sus efectos, (Pecqueur y Colletis: 1996), o desde una perspectiva endógena, (Maillat y Grosjean: 1998), cuando lo consideran como un proceso que asegura la emergencia de capacidades endógenas de desarrollo. Otros como (Latella: 1997), ubican a la territorialización desde la óptica del paradigma organizacional e institucional para considerarlo como el catalizador de las interconexiones existentes entre el sistema productivo, el conocimiento tecnológico y las capacidades sociales.

Entre las elaboraciones y numerosos testimonios teóricos y empíricos que en las últimas décadas entran a revisar las nuevas relaciones que se constituyen alrededor de la estructura económica y la denominada sociedad – red, se cuentan aquellas que tienen como centro dinamizador a la información y el papel que se le asigna al territorio o ciudad, desde la perspectiva de desarrollo endógeno. En este sentido, es elocuente lo expresado por Castells y Hall (1994:27-28) en cuanto a considerar que “Ciertamente, la paradoja más fascinante radica en el hecho de que en una eco-

nomía mundial cuya infraestructura productiva está compuesta de flujos de información, las ciudades y las regiones se están convirtiendo de forma creciente en agentes decisivos del desarrollo económico”.

Del Castillo (1990), al examinar la relación entre la dinámica de los cambios espaciales (periferización de nuevos países industrializados, articulación socio-industrial con base tecnológica distinta, emergencia de nuevos sectores líderes del desarrollo económico, etc.) con el carácter estructural de la crisis, establece como criterio clave que “la evolución de un espacio es el resultado de la evolución del conjunto de las estructuras productivas que sobre el mismo están asentadas”, (p. 17) y define el espacio económico como “un espacio concreto a la vez material y humano, que es una realidad técnica, comercial, monetaria y política localizada”. (p. 33).

Igualmente otros autores (Polese. 2001; Castells. 1995; Vázquez Barquero. 2000; Precado Ledo. 1996; Ramiro Fernández. 2001; Caravaca B. 1998) al analizar el tema observan que el modo cómo se produce el reordenamiento territorial o espacial incide en el crecimiento económico y el bienestar de la población, en general, y señalan que se ha producido una nueva jerarquía en la distribución urbana, incluso la terminología que se va creando habla de “ciudades ganadoras y perdedoras”.

En un esfuerzo de síntesis por delinear lo que (Legna Verna.1996: 77-78), denomina: “Paradigma Territorial de los 90”, observamos lo siguiente:

- a. El afianzamiento de novedosas formas de organización empresarial tanto al interés de ellas como entre sí. Se revaloriza la cultura local, su capacidad para vehiculizar los “know how”. Se exalta la cualificación del conocimiento y la especialización técnica y se reivindica la figura del distrito

industrial, ahora bajo la conceptualización de “milieu innovador”.<sup>2</sup>

- b. En paralelo con lo anterior, ocurre el fortalecimiento de nuevas interacciones entre los agentes económicos. La integración de las empresas ahora se da a través de la constitución de redes de firmas especializadas, asociadas por relaciones de subcontratación o de cooperación.
- c. Los actores, empresas o personas, que son nodos de redes funcionales se localizan en ciudades o Distritos que a su vez son nodos de redes geográficas.
- d. En los Distritos, la distinción industrial/territorio no es evidente porque se trata de actividades complementarias y las “regiones ganadoras” son ante todo innovadoras que producen bienes exportables sean productos manufacturados o servicios. En dichas áreas los agentes sociales interactúan de tal modo que impulsan su desarrollo, lo cual no siempre es así. Un área urbana no necesariamente es un Distrito industrial exitoso.
- e. El territorio se concibe como un campo de la acción humana construido por la dinámica de las fuerzas sociales donde las transacciones sensibles a la distancia ejercen efecto revalorizador. Los distritos industriales, sujetos de la metropolización, son atractivos para los agentes y las actividades innovadoras.
- f. Los servicios cualificados constituyen las nuevas infraestructuras de las redes. Ellos juegan un papel central en los procesos de internacionalización y de ordenamiento del territorio.
- g. Las áreas y regiones tienen diferentes niveles tecnológicos lo que conduce a una jerarquización del espacio. La inno-

---

<sup>2</sup> Con respecto a dicha noción, puede verse: Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional (Daniel Maillat.). En: “Desarrollo económico local en Europa”. A Vázquez Barquero y G. Gorofoli. (Editores.) Colegio de Economistas. Madrid. 1995.

vación tiende a ser poco móvil y cada área tiene su propia trayectoria tecnológica. El desarrollo o subdesarrollo son la expresión de los mayores o menores niveles tecnológicos. Se plantean, al menos dos dilemas como aumentar dicho nivel y como desarrollar una trayectoria tecnológica que permita la inserción dinámica en el ámbito de la competitividad global.

De allí que la revalorización del territorio, bajo una visión diferente a la tradicional, limitada y estática, si se quiere centrada en la sola disponibilidad de recursos naturales, acompaña ahora a las nuevas teorías y enfoques que se van elaborando acerca de los modelos de desarrollo, en las cuales también se integra la variable ambiental. Por lo pronto, se acota que no todas las ciudades y las regiones son agentes decisivos. Lo son y lo serán en la medida en la cual pongan en práctica políticas sociales de “flexibilidad ofensiva” orientada a: crear, fortalecer y consolidar la capacidad innovadora de los recursos humanos; el aprovechamiento de su potencial endógeno en forma sustentable; la institucionalización de una cultura y actitudes ciudadanas con base y hacia los compromisos regionales; y una visión superadora del cortoplacismo que privilegie el interés colectivo de su población. (Legna Verna.1996).

Lo importante en todo caso es destacar la conformación de una nueva realidad de espacios de actuación (los territorios) los cuales se constituyen y reconocen como una estructura activa (de desarrollo, de estancamiento o de regresión) y no solamente un perímetro-receptáculo de las actividades productivas (Moncayo, ob. cit.). De ahí surge la necesidad de territorializar las estrategias de desarrollo, logrando al mismo tiempo mayores niveles de competitividad y eficiencia para enfrentar el desafío de la globalización (CEPAL: 1992). De esa forma se aspira que los territorios dejen de ser meros campos de maniobras para convertirse en verdaderos actores, gestores de su propio desarrollo (Veltz: 1999) dentro de los cuales, las regiones ya no estén sometidas a un hori-

zonte prefijado o definido centralmente sino que se conviertan en verdaderos espacios dinámicos de actuación.

Esto último dará lugar a la definición de políticas de desarrollo tendientes entre otros aspectos, a la configuración y el fortalecimiento de un tejido institucional cooperativo que coloca el acento en la organización de los espacios sociales alrededor de otros objetivos necesarios y complementarios (dimensiones) vinculados por ejemplo, a la participación, las políticas de financiamiento, la planificación estatal y la tecnología; todos ellos, en profunda articulación con los procesos dinámicos propios de un contexto globalizado.

Este planteamiento nos lleva a pensar en lo que Boisier (2001) considera que se descubre en el proceso de desarrollo: una lógica territorial irreductible dentro de la cual, el desarrollo comienza a verse como un fenómeno local, de pequeña escala y, ciertamente endógeno; lo cual, refiere el autor, requiere que previamente adquiera (el desarrollo) la cualidad de descentralizado. De allí que su propia dinámica interna lo lleva a expandirse, desde abajo hacia arriba y hacia los lados.

Un marco de razonamiento sistémico se haría, en consecuencia, necesario para comprender que el desarrollo – territorial como es – no representa sino una propiedad emergente<sup>3</sup> de un sistema territorial, dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinergizado (ibid.). Se pudiera complementar dicho planteamiento señalando que, en la medida en que los profundos cambios tecnológicos, económico-financieros, socioculturales y políticos a escala mundial

---

<sup>3</sup> Las “propiedades emergentes” pueden definirse como fenómenos culturales y sociales que emergen de las interacciones e intercambios entre los miembros de un sistema social. Las mismas se ejemplifican a través de los roles grupales, liderazgos, normas, valores, entendimientos, vocabulario y experiencias compartidas; vale decir, sus instituciones. (<http://faculty.washington.edu>)

impactan inevitablemente los territorios subnacionales, dos tendencias: la globalización y la localización se entrelazan en una relación dialéctica que expresa dos ámbitos espaciales, dentro de un mismo campo relacional.

Desde la perspectiva de análisis que nos ofrece Vázquez Barquero (1999), el territorio, y más específicamente la teoría territorial del desarrollo, constituye una de las referencias teóricas obligadas para el abordaje del desarrollo endógeno en virtud de que ambas comparten dos principios metodológicos claves: por un lado tienen la misma concepción del espacio económico y a la vez, priorizan las acciones “de abajo hacia arriba” en las estrategias de desarrollo. Al igual que Boisier, considera que desde ambas visiones se entiende al territorio como un entramado de intereses comunitarios que se ha venido conformando a lo largo de toda su historia, dando lugar a un específico potencial de desarrollo.

Una síntesis esquemática de los planteamientos acerca del desarrollo endógeno, se encuentran en Vázquez Barquero (2000 a 53-63):

1. Constituye un instrumento útil para interpretar la dinámica económica de las ciudades y territorios y para proponer medidas que estimulen los procesos de acumulación de capital.
2. Considera que la acumulación de capital y el progreso tecnológico son, sin duda, factores claves en el crecimiento económico por cuanto conllevan economías, externas e internas, de escala, reducen los costos generales y los costos de transacción y favorecen las economías de diversidad. Reconoce, por lo tanto, la existencia de rendimientos crecientes de los factores acumulables y el papel de los actores económicos, privados y públicos, en las decisiones de inversión y localización.
3. Postula que el desarrollo económico se puede acceder por

la vía del potencial y del excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos, así como de la incorporación de las economías externas ocultas en los procesos productivos. Para activar factores claves como: creación y difusión de las innovaciones y del conocimiento en el sistema productivo, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración y de diversidad en las ciudades y la densidad del tejido institucional.

4. Constituye una interpretación para la acción en la medida en la cual la sociedad civil busca dar respuesta a los desafíos que trae consigo el aumento de la competencia en los mercados, a través de la política de desarrollo local o regional. La puesta en práctica y fortalecimiento de formas alternativas de organizaciones intermediarias y de la creación de asociaciones y redes públicas y privadas, permite a las ciudades y regiones incidir sobre los procesos que determinan la acumulación de capital y, de esta forma optimizar sus ventajas competitivas y favorecer el desarrollo económico.

### La dimensión territorial del desarrollo y el papel de la Universidad en lo regional y local

En la búsqueda de una interpretación dinámica del tratamiento del territorio en la aplicación de políticas para la consecución del desarrollo regional y local, no hay duda que el aporte del Estado en sus expresiones subnacionales pasa a jugar un rol excepcional, como instancia promotora y reguladora más allá de una ya caduca y superada condición, ratificada por la inoperancia de los modelos de desarrollo aplicados, de garante del bienestar.

La noción de bienestar amarrada a la posesión de bienes materiales ha servido de soporte a políticas asistencialistas, que no han podido revertir el agigantado incremento de la pobreza y la



exclusión, al limitarse a distribuir bienes y servicios sin generar condiciones para poder decidir qué hacer libre y concientemente con ellos. Desde un enfoque de desarrollo humano, no se trata de la posesión de cosas, sino de las capacidades y titularidades para disponer de esas cosas.<sup>4</sup> Es decir, el enfoque de desarrollo reducido al crecimiento económico, por más que garantice el acceso al bienestar material, ignora el peso y la importancia de lo intangible, entre los que se encuentra, en lugar preeminente, la identidad y valoración del territorio donde se vive.

En tal sentido, se juzga pertinente la reflexión que desde la óptica sociopolítica introduce al debate acerca del tema Fernando Calderón, (Calderón, 2002:89), en el marco de sus referencias a la decadencia del Estado patrimonialista corporativo; las insuficiencias de las reformas neoliberales; y el escenario latinoamericano que se va configurando. Particularmente, en el caso de la relación entre lo global y territorial, regional o local y las dimensiones que pudieran potenciarla para efectos del desarrollo, a saber:

- a. En la región se pueden crear, con más facilidad que a escala nacional, mejores condiciones para una mayor productividad y competitividad en la economía. También existen ventajas en el fortalecimiento institucional, en el desarrollo de infraestructura y tecnología adecuada. El desarrollo de flujos comunicacionales como caminos, redes de información, redes de intercambio de mercaderías y recursos humanos, pueden ser fortalecidos con mayor eficiencia a es-

---

<sup>4</sup> "El Desarrollo Humano consiste en asumir la condición humana como centro del desarrollo, al construir alternativas a la equidad y a la sostenibilidad en un ambiente productivo y participativo. Más allá del bienestar o de la disponibilidad de cosas, se trata de las capacidades o titularidades para disponer de esas cosas. Es potenciar a las personas para que estén en capacidad de ejercer la elección de sus oportunidades por sí mismas." PNUD, 1.997

- cala local y/o regional que nacional.
- b. El espacio regional es el más adecuado para lograr integración social y convivencia pluricultural: un espacio de gestión del pluralismo.
- c. El espacio regional es más eficaz y legítimo a nivel político-institucional y por lo tanto, la deliberación es más factible en él.

Si estas dimensiones las observamos como necesarias a considerar para el desarrollo local, ellas se soportan a su vez en valoraciones socioculturales que tienen directa influencia en el comportamiento de los actores, hasta el punto que pueden procesar y hasta compensar en algunos casos, los efectos de la desigualdad y la disparidad de ingresos mediante mecanismos de asociatividad y redes de confianza (capital social), que van desde los nexos estrictamente familiares hasta los pactos o acuerdos sociocomunitarios que facilitan los intercambios de todo tipo capaces de aportar formas alternativas y sustentables de desarrollo, más factibles mientras más arraigados sean los valores compartidos. La sustentabilidad como modelo exige una clara identificación de sus protagonistas con los principios que la inspiran, de tal manera que estén incorporados a sus vivencias cotidianas.

Pero además, ubicado en su justa medida, se presenta el ámbito socioeconómico, desde el que se observan potencialidades territoriales asociables al comportamiento de la economía mundial: “Nos encontramos en una larga fase de transición tecnológica y reestructuración económica y social, en la cual las variables claves son, entre otras, la incorporación de innovaciones en el tejido productivo de cada ámbito territorial, así como la superior calificación de los recursos humanos según las necesidades locales existentes, la atención a las características al medio ambiente local y la adaptación institucional que requieren las nuevas formas de gestión

en el conjunto de organizaciones existentes, ya sean privadas o públicas.”<sup>5</sup>

El carácter localizado de estas manifestaciones permite establecer su relación con lo que se ha llamado desarrollo endógeno, que siguiendo a Vázquez Barquero (1998) podría definirse como “la forma que adquiere el desarrollo local, cuando la comunidad es capaz de utilizar el potencial de desarrollo de su territorio y de liderar el proceso de cambio estructural.”, aunque suscribiríamos el planteamiento de Boisier (2004) en cuanto a que “todo proceso de desarrollo es, por pura definición, un proceso endógeno, que sólo compete, en su sueño, en su diseño y en su implementación, a una comunidad que habita determinada localidad.”<sup>6</sup>

En síntesis, el abordaje de la dimensión territorial del desarrollo, como componente definitorio en un espacio determinado de las relaciones entre lo sociopolítico, lo sociocultural y lo socioeconómico, requiere de una perspectiva de conjunto para el largo plazo, comprendida en el concepto de Desarrollo Humano, a través de la cual es posible mostrar el papel complementario e integrador a cumplir en la aplicación de las concepciones más particularizadas del desarrollo:

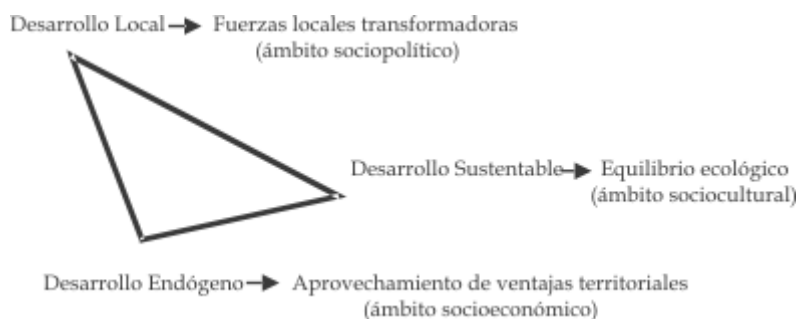
---

<sup>5</sup> Francisco Alburquerque, “Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local”, Instituto de Economía y Geografía, Madrid, 2.003, p. 4.

<sup>6</sup> op. cit. p. 11.

**DESARROLLO HUMANO** Relación complementaria e integradora entre Desarrollo Local, Desarrollo Sustentable y Desarrollo Endógeno.

El Desarrollo Humano requiere del involucramiento concertado de los actores locales capaces de liderizar el uso de las potencialidades de su territorio, con el respeto a los recursos disponibles, mediante la elección de oportunidades innovadoras de bienestar individual y colectivo.



Es indudable que una conceptualización de esta naturaleza, más aún desde una visión constructivista, adquiere en su instrumentación una complejidad considerable, para lo cual las instituciones regionales y locales requieren del redimensionamiento de sus funciones tradicionales, de tal manera que estén en capacidad de responder a los procesos de cambio que exigen nuevas responsabilidades:

En el contexto de la emergente sociedad del conocimiento, la educación ha pasado a tener una decisiva importancia como eslabón que articula los distintos objetivos del desarrollo. Las transformaciones en este contexto, en relación al campo del conocimiento, fundamentalmente se orientan a dos grandes componentes. Por un lado, a un nuevo modo de investigación más definido por el

contexto de aplicación que por las disciplinas, más referido a la transdisciplinariedad de los objetos y métodos que a enfoques disciplinarios, más heterogeneidad de experiencias y técnicas, y mayor consideración del impacto social de la investigación. Por otro, los cambios de la institucionalidad universitaria que condicionan la forma como debe enfrentar su rol reproductor de capital humano y cultural.<sup>7</sup>

Tales procesos, incuestionablemente ligados a la globalización, imponen la generación de conocimientos innovadores, lo cual emplaza especialmente a las universidades, sobre todo a las que actúan en ámbitos subnacionales. Sin pretenderlo como responsabilidad exclusiva, hoy en día casi una pretensión inaudita, su papel en este campo puede ser decisivo, en particular en lo que significa convocar a su producción a los actores locales y regionales en el marco de la construcción de una visión compartida del desarrollo regional, para lo cual también requiere de su propia transformación.

Aunque la universidad adolece de impedimentos sumamente difíciles y complejos de superar, para lograr que sus funciones básicas, investigación, docencia, extensión y gestión, se coloquen al servicio del desarrollo más allá de los aportes disciplinarios a los que se ha reducido su accionar, ha tenido una presencia significativa en los flujos comunicacionales de conocimientos, sea a partir de su producción, o su procesamiento y difusión, o a través del fomento de la integración regional y el respeto a la diversidad cultural, o mediante un papel legitimador de la articulación entre los actores regionales, considerando un entorno institucional y organizacional cada vez más variado.

---

<sup>7</sup> Cristian Parker, "La globalización y sus paradojas", Revista Estudios Sociales N° 108, Segundo semestre, Ed. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 2.001, p. 24

En este sentido, no se trata de un mandato a cualquier universidad, mucho menos a aquellas amarradas a los criterios del pasado, ya que las incertidumbres crecientes del entorno obligan a una clarificación bien sustanciada del tipo de relaciones que mantiene con él, determinando prioridades y niveles de adecuación.

Según Sergio Boisier, "...sobre todo las universidades subnacionales (regionales, departamentales, provinciales e incluso, "comunitarias" como en el Sur de Brasil), deben reafirmar su pertenencia y su pertinencia. La "pertenencia", la incrustación en una comunidad local es clave para afianzar la identidad de la universidad; (...). La "pertinencia" se refiere a la adecuación entre el quehacer universitario y las necesidades de corto y largo plazo de la localidad en la cual está inserta y a la cual socialmente pertenece."<sup>8</sup> A partir de su propia clarificación en este sentido, las universidades regionales podrán aportar tanto en su labor formativa como en el reforzamiento de la relación investigación - desarrollo (I & D), sin descartar el cambio estructural de la economía, al desarrollo regional, pero teniendo presente la importancia de "contribuir a las estrategias locales y regionales para el desarrollo del territorio en la contemporaneidad (conocimiento + valores)."<sup>9</sup>.

En el ánimo de indagar en las estrategias locales y regionales que podrían contribuir desde la universidad, en este caso la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, UCLA, no sólo a impulsar el desarrollo regional y local, sino también a proponer una direccionalidad, ubicados en el marco teórico expuesto y con el objetivo de someterlos al diálogo y a la concertación entre sus actores, se proponen algunos aspectos considerados claves para delinear el proceso, en el entendido que presentan distintos niveles de elaboración, pero ante los que la universidad, a pesar de todo, po-

---

<sup>8</sup> Op.cit. p. 17 y 18

<sup>9</sup> Op. cit. p. 19

dría dar aportes concretos y hasta comprometerse oficialmente como institución.

En este sentido, mediante una agrupación tentativa y en función de los ámbitos trabajados a través de investigaciones y estudios de diverso alcance y significación, se proponen para su abordaje sistemático y preferente por la universidad, de tal manera que incentiven el desarrollo regional y local, las líneas de investigación sobre las que podría proporcionar respuestas y contribuir con mayor impacto, como son, en lo sociopolítico, en cuanto procesos institucionales, la planificación regional, la dimensión financiera del desarrollo regional y local, y la información macroeconómica para la toma de decisiones; entre los que se identifican con lo sociocultural, en cuanto expresión de valores, sistemas de relación social y de articulación público-privado, la participación y sus modalidades, el capital social y la construcción de ciudadanía; y finalmente, en el ámbito socioeconómico, visto a través de la relación economía-sociedad, el abordaje de la economía social, el papel de la agricultura y la relación tecnología-territorio; todos ellos ubicados en sus manifestaciones regionales y locales.

Obviamente, al asumir una visión compleja y multidimensional, desde un esfuerzo por trascender el enfoque disciplinar, se parte de aceptar estos aspectos como no excluyentes y, aunque siempre existe el peligro de similitudes y repeticiones al definirlos de esta manera, se parte de reconocer la importancia de correr ese riesgo siempre y cuando se procure mostrar las interdependencias.

De esta manera, en cada ámbito se presentan a continuación, por líneas de investigación, informes que muestran algunos avances, en cuanto elaboraciones teóricas generales aunque con aproximaciones teóricas específicas, sobre aspectos fundamentales de cada una de ellas, tratando con cierta profundidad el papel de la universidad al abocarse a su desarrollo particular y de acuer-

do a los aportes que tentativamente pudieran definirse en este momento, en vista de la necesidad de consolidar la propuesta sobre la actuación crucial que le correspondería cumplir, de forma corresponsable, en la construcción del desarrollo regional y local.

### Líneas de Investigación por ámbitos definidos

Siendo la identificación de los ámbitos un recurso para organizar de manera interrelacionada las líneas de investigación, al ubicarlas en cada uno, según los énfasis con los que se han venido trabajando, en lo sociopolítico, en la línea de procesos institucionales, se encuentran los trabajos sobre “El desarrollo territorial y la planificación”, (Alexis Guerra); “La dimensión financiera del desarrollo regional y local”, (Beatriz Ponte) y en la línea de información, “Planificación económica regional y local”, (Diego Mendoza) y “Los indicadores macroeconómicos regionales y el desarrollo territorial”, (Angélica Rauch). En lo sociocultural, en las líneas de participación, capital social y construcción de ciudadanía, “La participación en la construcción del desarrollo local”, (Omaira Peña); “La universidad en la construcción de la sinergia participación-sostenibilidad en el marco del desarrollo”, (Hilda Alejua y Aurora Anzola); “Políticas públicas y capital social en el desarrollo regional y local”, (Mauricio Irazo T.); y “Universidad, Democracia y Ciudadanía” (Salvador Camacho). Por último, en el ámbito socioeconómico, conseguimos que la línea de economía social contiene los trabajos: “La economía social y cooperativa y el desarrollo local: el papel de la universidad”, (Nelson Fréitez); “La UCLA y el apoyo a las formas emergentes de la economía social y microempresarial”, (Alexei Guerra); mientras que en las líneas de agricultura y tecnología se encuentran “Aspectos económicos del desarrollo regional y local: el aporte de la agricultura”, (Edwing Salazar) y “La tecnología y el desarrollo territorial” (María Estela Marante).



A continuación se muestran referencias específicas de cada uno de los trabajos y reflexiones enunciadas.

## Bibliografía

Arocena, José (2001). Centralización y Deslocalización: la búsqueda de alternativas. VI Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración pública CLAD. Buenos Aires.

Boisier, Sergio (2004). Sociedad del Conocimiento. Conocimiento Social y Gestión Territorial. Documento de trabajo N° 5 Sevilla. Instituto de Desarrollo Regional. Santiago de Chile.

Calderón G., Fernando. (2002). La Reforma de la Política. Deliberación y Desarrollo. Editado por ILDIS/ FES/ Nueva Sociedad. Caracas.

Caravaca, Inmaculada (1998). Los nuevos espacios ganadores y emergentes. Revista EURE. Vol. XXIV, N° 73 Dic. Santiago de Chile.

Castells, Manuel (1995) La ciudad informacional. Editorial Alianza. Madrid, España.

Castells, Manuel y Peter Hall. (1994). Las Tecnópolis del Mundo. Editorial Alianza, Madrid, España.

Del Castillo, Jaime. (1990). Los cambios estructurales en el contexto de la evolución económica. Cambio Económico y Cambio Espacial. Perspectivas desde el eje Atlántico. Dirección de Estudios Económicos y Métodos. Gobierno Vasco. Bilbao. España.

Fernández, Ramiro. (2001). Estrategia de desarrollo y transformación Estatal, buscando al Estado bajo el capitalismo global. Ediciones UNL. Buenos Aires.

Latella, Francesco. (1997). The Government of Regional Policies in the Presence of Complexities. Messina University, Italia.

Legna Verna, Carlos. (1996). Tecnologías dominantes, difusión de innovaciones y espacios tecnológicos. Revista EURE. Vol. XXII. No. 65. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Maillat, Daniel y Grosjean Nicolás. (1998). Territorial Productions System and Endogeneous Development. Institute for Regional and Economical Research, University de Newcrotel, Suiza.

Moncayo, Edgar. (2002) Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el Desarrollo Regional: ¿Hacia un nuevo paradigma? Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. ILPES. Santiago de Chile.

Parker, Cristian. (2001). La globalización y sus paradojas. Revista Estudios Sociales. N° 108. Segundo semestre. Ediciones Corporación de Promociones Universitarias. Santiago de Chile.

Pecqueur, Bernard y Colletis, Gabriel. (1996). Dinámica Territorial y Factores de la Competencia Espacial. En: Vázquez Barquero y Gorófoli (Editores): Desarrollo Económico Local en Europa. Colegio de Economistas. Libros, Madrid. España.

Polese, M. (2001). Cómo las ciudades producen riqueza en la era de la información. Revista EURE. XXVIII. Santiago de Chile.

Precedo, Ledo. (1996). Ciudad y desarrollo urbano. Editorial Síntesis. Madrid.

Vázquez Barquero, Antonio. (1999). Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Ediciones Pirámide. Madrid.

Vázquez Barquero, Antonio. (2000a). Desarrollo endógeno y globalización. EURE. Vol. 26, N° 79, Diciembre. Santiago de Chile.

Veltz Pierre. (1999) Mundialización, Ciudades y Territorios. Ariel Geografía. Barcelona, España.

## El Desarrollo Territorial y la Planificación:

---

Alexis J. Guerra C. \*

En los diferentes enfoques analíticos sobre el desarrollo se resalta la necesidad de abordar la cuestión de la planificación, a partir de una visión de conjunto, de totalidad, como otra dimensión clave para la viabilidad de cualquier proyecto nacional, regional o local de desarrollo, en la que lo territorial debe incorporarse adecuadamente.

De entrada juzgamos conveniente subrayar el énfasis acerca del papel que se le ha asignado a la planificación en los diferentes enfoques y modelos de desarrollo propuestos, de tal suerte que no está en duda su pertinencia como instrumento del Estado para intervenir la región o el territorio. Obviamente, lo que se evidencia del análisis del proceso de desarrollo en América Latina, es el cuestionamiento que recibe como resultado de la crisis que gravita alrededor del Estado y de dichos modelos.

Vale reseñar que la idea de la planificación o “programación”<sup>10</sup>

---

\* Licenciado en Administración. Universidad Central de Venezuela (UCV). MSc. en Administración Pública. (UCLA). Cursante del Doctorado en Estudios del Desarrollo. Convenio CENDES – UCV – UCLA. Profesor Titular. e-mail: aguerra@ucla.edu.ve.

<sup>10</sup> Con relación al mito o fantasma de la planificación central que está presente en esa época, Ivstán Meszaros (La Teoría Económica y la Política más allá del Capital) señala que ello quedó evidenciado como tal en los EEUU, durante la Segunda Guerra Mundial, cuando las prioridades económicas eran obvias y representó la única manera de lograr el milagro industrial. (web.<http://reci.net.globalización>). Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura. Enero. 2003.)

como se le denominó en sus inicios, fue consustancial, como colofón lógico, al diagnóstico de problemas estructurales que se hizo en la periferia latinoamericana y, por consiguiente, responde a las exigencias del contexto histórico en cuanto a conferirle racionalidad al proyecto industrialista en curso y dotarlo, además, de la legitimidad necesaria como complemento al proyecto político de fortalecimiento del sistema democrático, en la órbita de las relaciones internacionales capitalistas. La institucionalización de la planificación y la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), bajo la tutela de la CEPAL, constituyen hitos de dicho proceso.

La preocupación sobre el papel de la planificación en el desarrollo ya estaba en el centro del debate, a finales de los años 70. En el Seminario sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, organizado por la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, en Santiago de Chile, se abordó el tema de la búsqueda de estilos de desarrollo alternativos y el de la planificación inherente a ellos. Se reconoció que ésta puede servir de mecanismo para contribuir a la modificación y avance hacia estilos alternativos en la medida que contase con suficiente apoyo político y social; no obstante, se advirtió que los esquemas vigentes en ambos sectores (desarrollo y planificación) deberían someterse a una profunda revisión.<sup>11</sup>

No obstante, al ubicar el tema más recientemente, se observa que en la generalidad de las elaboraciones que conforman el arsenal teórico del enfoque acerca del Desarrollo Humano, no aparecen referencias específicas ni explícitas en torno a la dimensión de la planificación, aunque del tratamiento que dan, por ejemplo, al Estado, a las libertades, a las políticas públicas y a la concertación

---

<sup>11</sup> Los elementos de la propuesta pueden verse en: "Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina". Documento-Resumen elaborado por los Servicios de Información de la CEPAL. N° 307. Diciembre, 1979.

deseada entre los actores sociales o como los denomina Sen (2002), “los agentes primarios del desarrollo (incluye por igual a ciudadanos y empresas comerciales, gobierno y también la oposición, los medios de comunicación, al igual que el mercado)”, subyace – tenemos la sospecha- que dicha concertación y los fines que persigue, incorporan como una condición sine qua non, a la acción planificadora.

Sachs (2002:116-117) indica que la clave para reconciliar el crecimiento económico con el desarrollo social está en el ámbito de las políticas, en la habilidad de imprimirle al desarrollo la guía necesaria mediante la participación democrática en el diseño de un sistema de regulación de las esferas públicas y privadas de nuestras vidas. Se deben, según su criterio, abordar tres temas:

1. La armonización de las metas social, ambiental y económica.
2. La promoción de asociaciones entre los regentes del proceso de desarrollo: los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, el mundo empresarial y un Estado reducido pero eficiente (la llamada economía negociada).
3. La articulación de los espacios de desarrollo, desde el local hasta el mundial, pasando por el regional y el nacional.

Aún cuando Sachs no lo señala, la interrogante de rigor es: ¿Cómo lograr la instrumentación de la tercera temática?, y, a nuestro modo de ver, la respuesta apunta a la planificación y todo cuanto a ello concierne en su relación con el desarrollo territorial.

En el marco del enfoque del desarrollo Transformación Productiva con Equidad, TFP, auspiciado por la CEPAL, lo que pudiéramos denominar la nueva agenda de la CEPAL, incorpora hoy por hoy, investigaciones y propuestas de políticas públicas en el ámbito del Desarrollo Territorial. Ello como resultado del balance económico y social que muestra América Latina y el Caribe durante

la década de los 90. (ILPES/CEPAL/N.U. 2000), habida cuenta que por efectos de la apertura de las economías al mercado internacional, los mercados domésticos se transforman en puntos de inflexión de una cadena de flujos de capital, bienes y servicios cada vez más desarraigadas de sus bases territoriales. Se genera así, prosigue el citado organismo, un proceso de reestructuración espacial donde confluyen, sin solución de continuidad, las denominadas “zonas ganadoras” y “zonas perdedoras”, en función del grado de competitividad alcanzado a escala mundial. En este ámbito, la planificación y la gestión pública, a nivel subnacional, se revalorizan como herramientas para el desarrollo latinoamericano.

En la misma línea argumental que justifica la relevancia de la planificación, esta vez para el Desarrollo Territorial, Regional o Local, ubicamos las ideas de Cotorruelo Menta (2001:101-105), quien sostiene lo siguiente:<sup>12</sup>

1. La indiscutible existencia de una estrecha interrelación entre los procesos de crecimiento económico y de desarrollo territorial, y entre la competitividad de las organizaciones empresariales (y de todas aquellas que actúan en alguna medida con criterios de mercado) y la de los territorios donde éstas se localizan.
2. El desarrollo local es una estrategia territorial competitiva basada en el aprovechamiento pleno del potencial de utilidad endógeno con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos.
3. La planificación y gestión estratégica constituyen herramientas idóneas y eficaces para establecer y conducir una estrategia de desarrollo local en función de alcanzar los objeti-

---

<sup>12</sup> El referido autor, desde una visión pragmática, se inclina por una postura intermedia entre la gestión pública y la privada que, alrededor de la eficiencia como clave para los programas de desarrollo local, avance en la superación de la tradicional antinomia entre ambas gestiones.

vos básicos de un proceso de desarrollo competitivo y duradero: la eficiencia, la equidad y la preservación del equilibrio del medio ambiente.

Lira (2000), aparte de referirse a las maneras diferentes como en las últimas décadas (70, 80 y 90) se había percibido, conceptualizado y puesto en práctica la acción planificadora en América Latina, destaca que actualmente asistimos a un enfoque que combina aspectos normativos, estratégicos y situacionales. Se refiere, como uno de los fenómenos más complejos en su descripción e interpretación, a la reestructuración espacial de los países de América Latina y El Caribe; de allí que, añade, concurren en tal propósito, no solamente la geografía – la ciencia del espacio por excelencia – sino además, otras disciplinas entre las cuales se cuentan: el comercio internacional, las nuevas teorías del crecimiento, las ciencias ecológico-ambientales, la sociología y las ciencias de la información, sin obviar a la planificación regional y urbana, el desarrollo económico local y la gestión territorial, teniendo todas como escenario la globalización, la innovación científica y tecnológica y la irrupción de conflictos territoriales de todo orden.

De la evaluación de la planificación en el sector público, entre otras conclusiones, se tiene que buena parte de su fracaso y del agotamiento del modelo económico y político al cual correspondía, se debió a su escasa relación con los diversos sectores de la sociedad a la hora de la formulación de los planes nacionales, regionales y locales. No es de extrañar entonces que, reconociendo la tendencia mundial a la redemocratización y a la necesidad de ampliar los mecanismos y espacios para la participación ciudadana se postulen y adopten nuevos criterios.

En cuanto a los propósitos de una Planificación Estratégica aplicada al Desarrollo Regional o Local, siguiendo a Vázquez-Barquero (1999:176), se registran los siguientes:

- a. Aumentar el nivel de vida en la ciudad, creando más y mejores oportunidades de empleo, mejorando la calidad de vida en el territorio y fomentando la integración social.
- b. Impulsar las ventajas competitivas de las empresas a través de iniciativas que eleven y mejoren los recursos y promuevan el desenvolvimiento de las actividades productivas, como las relativas a la difusión de las innovaciones, el fortalecimiento de la capacidad productiva o la cualificación de los recursos humanos.
- c. Garantizar a los inversionistas un entorno dinámico y confiable que les permita obtener la rentabilidad económica que persiguen, mediante iniciativas que fomenten las relaciones entre las empresas y las instituciones y la creación de redes.
- d. Construir un entorno urbano atractivo para vivir e invertir, mediante una gestión urbana bien definida y eficiente, la mejora del patrimonio histórico cultural, la creación y mantenimiento de infraestructuras y equipamientos urbanos.

A tenor de lo que pudiera ser el contexto socio-histórico en curso y la relación a establecerse entre planificación, región, desarrollo y Estado en el sistema político-institucional por configurarse, algunas luces arroja Friedmann (1999: 4), a propósito del tipo de futuras ciudades mundiales que se tendrán. Valiéndose de la noción de gobernabilidad como proceso clave para explicar la interacción Estado-globalización económica, refiere que se estarían dando actualmente tres procesos que definen la reestructuración del Estado, a saber: 1) la transferencia de poder desde el centro, hacia arriba, en nuevas formaciones supranacionales, y hacia abajo, ahí donde se ha dado mayor autonomía a las autoridades locales, en especial en ciudades clave en la jerarquía mundial. En el ámbito de ciudad-regional, existe ahora: 2) una búsqueda de nuevas configuraciones del Estado local para coordinar acciones regionalmente, a través de múltiples límites de gobiernos locales. Y, finalmente, 3) una creciente aceptación de que el Estado, básicamente a nivel local y re-



gional es incapaz de llevar a cabo sus responsabilidades conferidas, mantenerse competitivo en los mercados mundiales, asegurar la paz local, preservar el medio ambiente para beneficio de las presentes y futuras generaciones, y proveer la necesaria infraestructura económica y social, salvo que trabaje mano a mano con el capital privado y especialmente el gran capital.

Aunado a ello –prosigue el referido autor- se plantea la reorganización de la sociedad civil con la incorporación de nuevos actores en diferentes áreas, de tal modo que la nueva gobernabilidad pasa a ser una responsabilidad compartida, en sentido amplio, entre tres actores colectivos: Estado, capital y sociedad civil. De allí que, la nueva gobernabilidad es un proceso altamente politizado de negociación y mediación entre múltiples actores a los que, algunas veces, se refieren colectivamente bajo la denominación de stakeholders.<sup>13</sup>

En la misma línea de elucidación que caracteriza las respuestas que formula alrededor de la incertidumbre y el futuro, predominantes en los tiempos actuales, el referido autor, (Ibid), alude a la planificación urbana-regional, desde un enfoque que integra generalmente tratados de manera aislada, pero ahora interrelacionadas, dimensiones tales como: lo económico, lo físico, lo socio-cultural y lo ambiental, en el espacio geográfico definido por las ciudades-región.

La visión unidimensional de la planificación tradicional aún practicada en algunas ciudades, cede espacio a una visión multidimensional. Así, considera que:

---

<sup>13</sup> Según el autor, aplica a los agentes sociales interesados en algún programa o sector. En el contexto de los EEUU, incluye a parlamentarios, oficinas gubernamentales, planificadores, fuentes de financiamiento, organizaciones de consumidores, funcionarios electos, etc.

- La planificación económica abarca la escala más amplia o regional y, además, comprende la diplomacia de la ciudad, esto es, sus relaciones con el resto del territorio, en la forma de redes Inter.-ciudades. Las ciudades mundiales progresivamente actúan como cuasi ciudades-estados.
- La planificación física incluye el transporte, el uso del suelo y la planificación heredada. Al igual que el diseño urbano, es tanto a escala regional como ciudades de pequeños espacios.
- La planificación socio-cultural tiene que ver con la sustentabilidad social y, por consiguiente, problemas en todas las escalas importantes, incluyendo: nuevas migraciones, aspectos multiculturales, problemas de jóvenes, ciudadanos de la tercera edad y mujeres. Por esta vía, propicia la participación de la sociedad civil en los procesos de gobernabilidad de las ciudades-regiones.
- La planificación ambiental constituye un reto doble. Primero, en lo regional, referido a dotación de agua, contaminación de agua y aire, manejo de desechos sólidos, organización de espacios abiertos, protección de sitios de gran riqueza natural (ciénagas). Segundo, un reto a escala intermedia y microescala, representado por la enseñanza de una conciencia ambiental y una conducta inspirada en valores ecologistas, con responsabilidad por el hábito de reciclar, por la conservación del agua y de la energía, y un estilo de vida saludable desde la infancia hasta la vejez. (Ibid)

Gutiérrez Ch. (1999), también analiza la planificación estratégica en las ciudades, en tanto complemento de la planificación urbana tradicional en cuanto modo de rearticular el desarrollo de la ciudad con el proceso productivo que se despliega en el nuevo reordenamiento territorial y social, contando para ello con la participación, la negociación, el consenso y el compromiso de los distintos actores de la colectividad. Sostiene que es factible lograr un alto grado de certidumbre para el proceso de planificación de la ciudad

si éste incorpora una visión estratégica de desarrollo urbano mediante la cooperación intergubernamental y la participación comunitaria como ejes de viabilización de programas y proyectos; a la par de un modelo asociativo entre los ciudadanos y sus autoridades.

En: “Planificando bajo presión: El enfoque estratégico”, la experiencia reseñada por Friend y Hickling. (2002), alude a investigaciones que se iniciaron (entre 1963 y 1967) en el Concejo Municipal de Coventry, una de las mayores ciudades inglesas, a partir de un acuerdo o concertación que permitió constituirse en sede de un proyecto de largo alcance relacionado con el proceso de construcción de políticas y de planificación en gobiernos locales, asimilado a un microcosmo dentro de la globalidad del gobierno. Esa experiencia, enriquecida con otras similares que se generaron a posteriori tanto en el ámbito del gobierno local como en otros sectores de la administración pública, en la industria y en el comercio, en organizaciones voluntarias, etc., representa un aval importante para el esfuerzo planificador y los enfoques que intentan dotarlo de la dosis de viabilidad necesaria para justificar su pertinencia y validez dentro de la estrategia de desarrollo en la cual se inserta.

Todas estas referencias, además de los elementos comunes que se han resaltado, permiten apreciar la exigencia requerida para darle a la planificación el papel que pudiera cumplir en vista de la complejidad de los procesos territoriales considerados. Tanto por lo que supone la formación necesaria para hacerlos posibles como por la colocación del tema dentro de la institucionalidad y sus relaciones, instituciones como la universidad pueden ser factores decisivos en un tratamiento a la altura de estas exigencias. Pero además, la universidad, dentro del respeto que puede conseguir por su contribución al desarrollo profesional y la imagen que cultiva como campo para el encuentro y la reflexión, puede jugar un papel clave en la convocatoria para la determinación de los objetivos regionales y locales, así como para unir voluntades en términos de

una visión compartida como facilitadora del desarrollo regional y local.

## Bibliografía

CEPAL (1979). Estilos de desarrollo y medio ambiente en America Latina. Documento- resumen elaborado por los Servicios de Información. N° 307. Diciembre. Santiago de Chile.

CEPAL (2000). Transformación Productiva con Equidad. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CEPAL/ILPES/N.U. (2000). La Reestructuración de los Espacios Nacionales. Serie Gestión Pública N° 07. Septiembre. Santiago de Chile.

Cotorruelo Menta, Romeo. (2001). Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local. En: A. Vázquez Barquero y Oscar Meadory. (Editores). Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ediciones Homo Sapiens. Rosario, Argentina.

Friedmann, John. (1999). El reto de la planificación en un mundo sin fronteras. En: CIUDADES. Planeación urbana y metropolitana. Revista Trimestral Abril-Junio. N° 42. Red Nacional de Investigación Urbana. Puebla, México.

Friend, John, y Allen Hickling. (2002). Planificando bajo presión. El Enfoque de Escogencia Estratégica. Publicaciones IVEPLAN. Serie Libros N° 1. Agosto. Caracas.

Gutiérrez Ch., Juan J. (1999). Planificación Estratégica en Ciudades. En: CIUDADES. Planeación urbana y metropolitana. Revista Trimestral Abril-Junio. N° 42. Red Nacional de Investigación Urbana. Puebla, México.

Lira, Luís. (2000) ¿De la planificación regional a la gestión territorial? En: Modernización de las Gobernaciones en Venezuela. Logros y Tendencias. Edición Gobernación del Estado Zulia. G Local. ILDIS. PNUD. CDB Publicaciones.

Sachs, Ignacy. (2002). La preeminencia de lo social: la reducción del abismo entre el discurso ético y las duras prácticas del crecimiento regido por el mercado. En: Ética y Desarrollo. La relación marginada. Bernardo Kliksberg. (Comp.). Editorial El Ateneo. Buenos Aires.

Sen, Amartya. (2002). Ética y Desarrollo. La relación marginada. Bernardo Kliksberg. (Comp.) Editorial El Ateneo. Buenos Aires.

Vázquez Barquero, Antonio. (1999). Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Ediciones Pirámide. Madrid.

---

## La dimensión financiera del desarrollo regional y local

---

Beatriz Ponte de Moreno\*

En términos del uso o aplicación de los fondos, las estrategias y los instrumentos utilizados van perfilando en cierto sentido la visión que se asume sobre el desarrollo. Se pudiera citar por ejemplo, que desde la perspectiva de la Transformación Productiva con Equidad, la atención se centra en la aplicación de fondos para la inversión real (productiva) en general, así como para impulsar los cambios necesarios en el fortalecimiento de la competitividad, sin descuidar el aspecto social del desarrollo (gasto social).

\* Lic. en Administración. (UCLA). Magíster en Economía, Indiana University (USA). Profesora Titular. Candidata del Doctorado en Estudios del Desarrollo. CENDES. UCV. UCLA. e-mail: bmoreno@ucla.edu.ve.

El Desarrollo Sustentable hace hincapié por su parte, en la utilización de los recursos financieros para la preservación del medio ambiente (capital natural); en cambio, dentro de la concepción del Desarrollo Humano se consideraría más bien el gasto social como el elemento clave y dinamizador del proceso; alternativamente, el Desarrollo Regional coloca el acento en la aplicación de los flujos financieros provenientes de la descentralización (Las transferencias intergubernamentales y los recursos fiscales) y en los que pueda aportar la banca regional o nacional para acometer los planes y proyectos de desarrollo local. Cualquier estimación que se formule, lo más importante es recalcar que sin la debida transferencia neta de recursos financieros a un territorio, resultaría por demás difícil emprender la senda del desarrollo. Veamos seguidamente, en forma general, como se evidencia la dimensión financiera dentro de los enfoques alternativos más modernos sobre el desarrollo, seleccionados en el presente ensayo.

Desde el enfoque territorial, se puede afirmar que el capital financiero se traduce en el primer eslabón a ser considerado dentro de cualquier estrategia de desarrollo, vinculándolo a tres estrategias fundamentales: la producción real, la equidad (justicia social) y la conservación del medio ambiente; así se plantea en la propuesta: Transformación Productiva con Equidad, TPE, (CEPAL. 1990) la cual toma partido, a los efectos de superación de las deficiencias estructurales que presentan las economías atrasadas, no sólo por el tipo de financiamiento, sino por su magnitud; de allí que se pronuncie por la necesidad de estimular la creación de fondos bilaterales y multilaterales de inversión, acompañada por el desarrollo de los mercados de capitales internos y el acceso a condiciones favorables de financiamiento externo; de igual modo aboga por la rentabilidad de los proyectos de inversión, así como por la diversificación de las fórmulas de financiamiento que limiten el riesgo crediticio de las instituciones de desarrollo. Se resalta al mismo tiempo, la participación de los fondos de desarrollo y de la banca regional como factores de captación de los recursos financieros que ofrece el mer-

cado, a mediano y largo plazo, que a la vez se consideran complementarios a los provenientes del sector público.

En este sentido la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo (desarrollo ecológico) se entrelaza dentro del TPE, como una condición *sine qua non* y está al mismo tiempo, vinculada estrechamente al ámbito financiero e institucional en tanto se establece claramente: ... “En el diseño de las políticas financieras para apoyar la sustentabilidad se ha de tener presente la necesidad de crear instituciones que regulen las estructuras de propiedad de los recursos naturales” (p.121). A la par, son considerados los daños ecológicos causados por la producción y para atenderlos, se propone una reglamentación específica que incorpore tales costos a las estructuras productivas de la economía.

En el plano internacional la propuesta cepalina para la transformación alude de igual modo, a esa sustentabilidad del desarrollo en los países atrasados, vinculándola a la cooperación internacional, sobre la base de los acuerdos tomados en la Resolución 44/228 del 22 de Diciembre de 1989 (CEPAL: 1990) en la Asamblea General de la ONU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En consecuencia, se plantea la necesidad de adoptar desde la región latinoamericana y caribeña, determinados criterios, entre los cuales destacan los flujos financieros, relacionándolos, o bien con las compensaciones a que tienen derecho quienes se ven perjudicados por el deterioro ambiental provocado por otros; o en su defecto, los referidos al financiamiento directo de las actividades tendientes a incorporar la variable ambiental dentro del proceso productivo.

La perspectiva humana del desarrollo (Desarrollo Humano) por su parte, incorpora la dimensión financiera del proceso, en términos generales, vinculada como se dijo, al gasto social, indispensable para atender las necesidades básicas de la población. Kliksberg (2002), por ejemplo, le concede a dicho gasto— que deberá ser aplicado para enfrentar los agudos déficit existentes en

materia nutricional, de salud básica, educación elemental, instalaciones sanitarias y otras áreas vitales - una importancia vital y cuestiona la visión que se ha tenido con relación al efecto derrame, tan proclamado por los mentores de los programas de ajuste estructural y del crecimiento económico, como fórmulas mágicas para acceder al desarrollo; rescata al mismo tiempo, la significación de unas políticas sociales activas y eficientes en el logro de la equidad.

El autor define lo que en su criterio ha tratado de opacar la política social, en términos de mitos, definiendo cuatro de ellos, los cuales deberán ser superados para poder entender la trascendencia de dicha política, dentro de una estrategia de desarrollo.

El primero de estos mitos está referido a la percepción que se tiene en cuanto a que los recursos destinados a la atención social, en la generalidad de los casos, representa una inútil distracción presupuestaria. De allí la necesidad de reorientarlos hacia actividades más productivas. Se olvida en este caso la naturaleza que ostenta el gasto social en sus tres principales vertientes: educación, salud y vivienda, como componentes del gasto de inversión - inversión social, en todo caso, reproducible en el largo plazo - y no, del gasto corriente.

Derivado de lo anterior, un segundo mito se construye alrededor del cortoplacismo del gasto social, pretendiéndose ver sus resultados de forma inmediata. El autor refiere como ejemplo, el gasto sistemático en educación efectuado por países como: Suecia, Noruega, Dinamarca, Japón, Corea e Israel cuyos resultados se pusieron de manifiesto en el mediano y largo plazo, estando hoy a la cabeza en las competencias educativas mundiales. El tercer mito lo asocia a una suerte de fatalismo estructural del gasto social, cuando se le considera ineficiente congénitamente (p.88) en cuanto a su gerencia y su escasa productividad. Esta apreciación, añadimos, estaría ciertamente vinculada a la tradicional concepción de ineficiencia que se le atribuye a la Administración Pública, en gene-



ral. Finalmente, el cuarto mito lo refiere a la superfluidad de los programas sociales (p. 89) en tanto que, a la hora de efectuar recortes presupuestarios por parte del gobierno, las partidas correspondientes a la atención social son generalmente las que en primera instancia, se ven afectadas.

Amartya Sen (1999) por su parte, nos presenta una perspectiva de análisis alrededor de la dimensión humana del desarrollo centrando su atención en una posición intermedia (diríamos de complementariedad), entre el Mercado y el Estado, en tanto sectores interactuantes en la asignación de los recursos necesarios para proveer y expandir dentro de la sociedad, lo que él denomina “las oportunidades sociales”. Conjuga al Mercado y al Estado dentro de la dinámica del desarrollo, con el afianzamiento de esas oportunidades que las considera, de naturaleza pública (el estudio, la recreación, la seguridad social, la vivienda, la protección ciudadana), con lo cual se logra, en su criterio, una perspectiva de análisis mucho más amplia; reconociendo sí, que buena parte de esas oportunidades sociales se equiparan con los denominados “bienes públicos” los cuales, siendo los que más contribuyen con las capacidades humanas, difícilmente su dotación puede ser asumida de manera eficiente por el mercado; se hace necesario, en consecuencia, complementar los mecanismos del mercado con otras actividades institucionales, propias del Estado.

Otro aspecto interesante de su análisis es la postura que asume con relación a la relativa o poca importancia que concede a una “renta baja”, como condicionante del bienestar humano; más aún, si se le compara con la privación de las capacidades básicas de la persona. Para el autor, la renta (ingreso) sólo resulta importante desde un punto de vista instrumental y su valor derivado depende de múltiples circunstancias sociales y económicas. Las capacidades básicas del individuo, por el contrario (estado de salud, preparación, habilidades y disposiciones, entre otras), definen las opciones que tiene cada quien y determinan, más que la renta, las

posibilidades de alcanzar un mayor nivel de satisfacción de sus necesidades básicas.

A partir de esas reflexiones, Sen considera que la ayuda pública (financiamiento social) debería en todo caso estar en función de la carencia de capacidades y no, de la falta de renta; de ahí la importancia que cobra la cuestión del cómo distribuir ese tipo de ayuda.

El desarrollo regional y el financiamiento:

La dimensión financiera se vincula directamente con las potencialidades propias de cada espacio geográfico, la acción política del Estado y de los gobiernos locales, en el marco de la descentralización. En este sentido ha señalado Mautone (1997) que en el marco de la estructura político-institucional de las regiones, el Estado deberá asumir la firme decisión de tomar iniciativas orientadas a enfrentar las limitaciones y restricciones que presentan las regiones para acometer cualquier estrategia de desarrollo; entre otras vías, mediante la modificación y el fortalecimiento de las instituciones, en función del proyecto estratégico de desarrollo nacional. Bajo esta concepción se plantea que, tanto la intervención como la participación estatal a través de la política fiscal y la inversión pública respectivamente, en materia de desarrollo económico y social de esos espacios, deberían estar orientadas en términos generales, hacia la protección, el estímulo y el fortalecimiento de las iniciativas empresariales, del medio ambiente y la atención social, así como de la institucionalidad regional y local, en el marco de un bien concebido proceso de descentralización.

En ese mismo sentido coincidimos con Arocena (1995: 19) cuando señala que: "... Existe una conexión importante entre la problemática de naturaleza institucional sobre la descentralización y la que se sitúa en el campo socioeconómico sobre el desarrollo regional y local". De esa forma, el autor sostiene que los temas relacio-

nados con las reformas político-administrativas de los Estados nacionales y las posibilidades de desarrollo territorial y local están íntimamente interrelacionados; de allí que deberán ser tratados en forma articulada.

Otra vertiente del fortalecimiento institucional de las localidades que ha de brindar el Estado en el marco de los procesos de descentralización, radica en las fuentes de financiamiento. En este sentido, se debe hacer un esfuerzo por profundizar el análisis alrededor de las fortalezas institucionales de carácter estatal que en el campo financiero poseen las regiones, de tal modo que desde una perspectiva regional-local, se pueda avanzar en lo que pudiera considerarse una definición de las amenazas y fortalezas que representan esos condicionantes para el desarrollo de los espacios locales, sin menoscabo, claro está, de otras fuentes de recursos privados, nacionales e internacionales. De allí que se revalora la relación Estado-región y la participación de los gobiernos locales en el ámbito fiscal y financiero, cuyas acciones resultan indispensables para atenuar las llamadas “fallas del mercado” que no logran ser resueltas por la lógica del capital; por ejemplo, las derivadas de la existencia de monopolios, externalidades negativas, información asimétrica o simplemente, la necesidad de acceder a algunos bienes y servicios públicos; sobre todo, los de perfil popular, dirigidos a atender las necesidades de amplios sectores de la población, marginados del sistema dominante.

Esto último representa a nuestro entender, un campo de estudio tantas veces mencionado pero quizás, escasamente analizado a profundidad; sobre todo en lo que respecta al papel que han jugado las instituciones y organizaciones públicas vinculadas al desarrollo de la pequeña y mediana empresa, así como a los microempresarios, las cooperativas y tantas otras formas de organización de la producción que operan en los espacios locales, principalmente de los países atrasados.

En ese sentido, en la esfera gubernamental resulta indispensable el diseño claro de escenarios, estrategias, objetivos, políticas de financiamiento y metas para avanzar hacia una imagen objetivo de mediano y largo plazo en el marco de un proyecto estratégico de desarrollo regional y local; de igual modo se hará necesaria la definición de atribuciones, responsabilidades y la rendición de cuentas (contraloría social), así como la determinación de los niveles de ingresos y de gastos públicos mediante una política fiscal eficiente que viabilice la programación y ejecución de los proyectos.

La capacidad del sector público para el financiamiento del desarrollo socioeconómico de los diferentes espacios geográficos de igual manera se ve afectada con los procesos globalizadores; entre otras razones, por los condicionantes a que están sometidos los créditos externos de ayuda al desarrollo, la volatilidad que asumen los capitales por las nuevas tecnologías de la información y el impacto que causan en el perfil financiero nacional esas nuevas tendencias mundiales. En consecuencia, las corrientes explicativas más modernas alrededor de los factores interactuantes dentro de los procesos de desarrollo regional-local, si bien es cierto conceden prevalencia a las potencialidades de cada espacio geográfico, (condicionantes endógenos), reconocen asimismo la influencia que ejercen las fuerzas globalizadoras que emergen en el contexto internacional. Entre estas últimas, la dimensión financiera (aún cuando aparece escasamente señalada en la bibliografía revisada sobre desarrollo local), a nuestro entender representa para dicho proceso, una condicionante de primer orden si se acepta como premisa que la capacidad para acometer cualquier proyecto de inversión se ve obstaculizada por el inevitable intervalo temporal transcurrido entre el momento de tomar la decisión de invertir y el momento en el cual se pueden hacer efectivos los desembolsos. Es decir, que la capacidad que tienen los agentes económicos locales y regionales para acometer cualquier proyecto productivo dependerá en gran medida de la disponibilidad de financiamiento y de la posibilidad de acceder a él de manera oportuna; trátase de grandes empresas o

de pequeños establecimientos que dependan del microcrédito.

Obviamente, esas facilidades estarán a su vez supeditadas por el lado de la oferta, a otros factores tales como: la capacidad de ahorro empresarial y de la población en general, el perfil financiero de la localidad, sus fortalezas, las facilidades de acceso a las líneas de crédito provenientes tanto de fuentes nacionales como extranjeras, así como de las políticas públicas de financiamiento al desarrollo regional y local. Por el lado de la demanda, se considerarían entre otras potencialidades, la vocación emprendedora de la localidad, así como los programas y proyectos de desarrollo públicos y privados; todo ello en el marco de las políticas públicas que en el ámbito fiscal, monetario, cambiario y de inversión formulen las autoridades competentes. Este último aspecto representa a lo interno, quizás el más decisivo para el desarrollo regional, habida cuenta del alto grado de dependencia que presentan las diversas localidades o regiones de los fondos públicos para acometer proyectos de desarrollo.

## Bibliografía

Arocena, José. (1995). *El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*. Editorial. Nueva Sociedad. Caracas.

Boisier, Sergio (2001). *Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial*. Documento de Trabajo N° 5. Sevilla. Instituto de Desarrollo Regional. Santiago de Chile.

CEPAL. (1990). *Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe*. Publicaciones de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Kliksberg, Bernardo. (2002) *Hacia una economía con rostro humano*. Fondo de Cultura Económica- OPSU- UNERMB- LUZ. Maracaibo. Estado. Zulia.

Mautone, Andrés. (1997) Estrategia de desarrollo regional. (Mimeo). Instituto de Desarrollo Regional. Argentina.

Sen, Amartya. (1999) Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Barcelona. España.

Vázquez Barquero, Antonio. (1999). Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Ediciones Pirámide. Madrid.

## Planificación regional y sistemas de información económica

---

Diego Mendoza\*

### 1.- El problema de la información económica regional en Venezuela.

La división político administrativo que establece la Constitución Bolivariana de la Republica de Venezuela (CBRV) según Artículo 16 divide al territorio nacional en estados, el distrito capital y municipios, adicionalmente la legislación ordinaria y los documentos oficiales pautan la división en regiones (agrupaciones de estados) para desarrollar los planes de la nación, así se contemplan seis regiones actualmente o “áreas subnacionales, cuya extensión es inferior al área del país y trasciende el límite de un estado”, (PNDR 2001-2007, 2001:8). Tanto las regiones, estados y municipios se pueden asumir como espacios territoriales subnacionales y todos carecen de sistemas de información económica suficiente.

---

\* Licenciado en Contaduría. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. (UCLA). Especialista en Gerencia Financiera. (UCLA). Cursante del Doctorado en Economía Regional. Universidad de Sevilla. Docente – Investigador DAC -UCLA. e-mail: diegomendoza@yahoo.com

En Venezuela el Sistema de Cuentas Nacionales, es de aplicación eminentemente nacional y no se tienen suficientes instrumentos ordenados, coherentes y permanentes que atiendan con calidad científica las necesidades de información económica de los territorios subnacionales, dejándolos en franca desventaja para la discusión: sobre la asignación de recursos, la planificación económica y hasta para la integración tanto con el nivel nacional del país como con el resto del mundo, manifestándose un ejemplo claro de asimetrías de información con sus consecuencias de selección adversa y riesgos éticos.

El sistema de información económico de un territorio puede conformarse con instrumentos como:

- Sistemas de cuentas.
- Matrices insumo-producto o tablas input-output.
- Balances.
- Balanzas de pagos.
- Indicadores.
- Cualquier otro que permita describir consistentemente la dinámica de la actividad económica.

Todas ellas son técnicas en la rama de la economía descriptiva que sirven para revelar en cifras el comportamiento de la actividad económica de un espacio territorial para un momento dado, son una especie de fotografía económica basada en ciertas metodologías. Una vez que esa fotografía o descripción de la actividad económica se obtiene, se pueden hacer explicaciones, predicciones, probabilidades y sustentar la toma de decisiones. Otras ramas auxiliares de la economía como la economía política y la política económica entran en juego<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> No es un juego de palabras, al respecto establece Danilo Astori (1978:16): "La economía política, tienen por objeto la interpretación de la actividad económica en una determinada realidad histórica concreta", esta interpretación se logra relacionando el comportamiento de las diferentes variables

Cada instrumento de información económica tienen sus particularidades y propios mecanismos de conformarse, también la escala territorial en el cual se desarrollan con mayor facilidad. Se trata de conocer cada uno de ellos y en la conjugación de: facilidad de acceso a información e interés institucional, se concluya cuál es susceptible de ser trabajado y cumplir con el compromiso de ayudar en la superación del problema de ausencia de información económica regional en Venezuela.

El sistema de cuentas es un conjunto de registros contables realizados previos procesos de medición, valoración y clasificación de las operaciones económicas que se dan entre los sectores institucionales de un territorio. Los países han adoptado metodologías homogéneas para presentar sus sistemas de cuentas lo cual permite la comparación a escala global; es común que se tengan sistemas de cuentas a niveles nacionales, no así a escalas territoriales inferiores, por lo menos en América Latina. Sin embargo no es limitativo, se pueden mostrar a cualquier nivel geográfico, siempre que se cuente con la información requerida.

Tablas input-output (TIO) permiten describir la actividad económica con un enfoque funcional, centrado en un proceso de producción y en el equilibrio entre oferta y demanda. Estas tablas presentan el conjunto de transacciones entre ramas productivas de la actividad económica a objeto de determinar:

- Consumo intermedio.
- Demanda final.

descritas en los sistemas de información económica. También distingue el autor a la política económica como: “su objetivo se refiere a la aplicación práctica de las leyes de la economía política, tendiente a la modificación de una realidad económica concreta en un sentido predeterminado”. Son las decisiones tomadas en base al análisis de la economía política y que conforman la política económica.



- Input primarios<sup>15</sup>.
- Producción total de cada sector o rama productiva.
- Destino de la producción.
- Coeficientes técnicos

Con las TIO se puede saber cuánto de lo producido lo adquiere el consumidor y cada uno de los demás sectores o ramas productivas a cualquier escala territorial, bien sea nacional o regional. Su fuente de información puede ser directamente tomada de los sectores económicos o también del sistema integrado de cuentas, es decir que desde el SCR, se puede estructurar TIO regionales, haciendo por supuesto las desagregaciones correspondientes.

Balances, son instrumentos facultados para organizar las existencias de activos y pasivos de las unidades o sectores institucionales al comienzo y al final de un período contable.<sup>16</sup> Plasman las variaciones que tuvo la economía en cuanto a sus activos y pasivos, elaborando un balance de apertura o inicial, uno de cierre o final y otro de variaciones. Los balances se elaboran para la economía nacional, pero se puede progresar en una configuración regional. La fuente de información principal para su elaboración esta en la cuenta de acumulación y cuenta financiera del sistema de cuentas.

Balanzas de pagos, da cuenta de las relaciones internacionales de un país, reflejando las transacciones reales y financieras de los resi-

---

<sup>15</sup> Maria Jesús Delgado y otros (2002: 137, 139), exponen que las tablas input-output están integradas por tres grandes bloques: "el bloque I o de consumo intermedio muestra las transacciones que realizan las ramas de actividad entre ellas. El bloque II o de demandas finales refleja cuales son los destinos finales de la producción de las diferentes ramas productivas. El bloque III o de inputs primarios registra el valor añadido del proceso productivo de cada una de las ramas".

<sup>16</sup> Al igual que en la contabilidad financiera de empresas, los balances de una economía se establecen para un periodo definido el cual se le conoce como periodo contable.

dentes de un país con el resto del mundo. La cuenta corriente, la cuenta de capital y la cuenta financiera del sistema de cuentas son las principales herramientas para construir la balanza de pagos.

Indicadores, son mediciones, cuantificaciones sobre el resultado de una acción o decisión tomada, también sobre el comportamiento de una actividad económica. Los indicadores son consecuencia del conjunto de información disponible sobre el cual se elaboran mediciones o extracciones particulares y especializadas para analizar un determinado fenómeno. Los indicadores sirven de guía para saber el camino que van transitando las decisiones que se están tomando, mejoran la capacidad de análisis y controlan el desempeño económico. Su fuente de información es muy variada, se pueden construir indicadores desde cualquier combinación de variables, a efectos de ser elaborados para la economía el sistema de cuentas es una plataforma ideal.

¿Cuál es el sistema de información conveniente a las regiones?

La respuesta a esta pregunta es crucial para seguir adelante. Partiendo de la explicación de cada uno de los sistemas de información económicos mencionados, es menester decidir cual debe desarrollarse, añadiendo elementos como: acceso a información e interés institucional, se puede afirmar que:

En el orden metodológico:

- Las tablas input-ouput, los balances, la balanza de pagos, los indicadores y cualquier otro instrumento de información económica pueden tener salidas del sistema de cuentas.
- El sistema de cuentas es integral, flexible y da cabida a los otros sistemas de información económica.
- En Venezuela se cuenta con buena experiencia en materia de cuentas nacionales, solo queda adaptarla a nivel regional.

En el orden estratégico:

- El BCV y las regiones tienen interés en levantar sistemas de cuentas regionales.
- La información institucional que levantan los organismos nacionales para las estadísticas pueden desagregarse por estados y ser fuente de información válida para el sistema de cuentas.

Proponerse establecer un sistema de cuentas regionales en un país donde se tiene muy poco conlleva otras implicaciones y la más importante metodológicamente es saber hasta que nivel se puede desplegar el SCR, porque para efectos nacionales se elabora totalmente, pero en las regiones no se podría por carecer de suficiente información y capacidad para levantarla. Entonces a escala regional el sistema podría elaborarse en la cuenta de producción y generación del ingreso. Con este avance se cuantificaría la producción de la región y la distribución factorial del ingreso, lo cual es un gran aporte a la economía regional.

Venezuela en cuanto a la aplicación del SCN-93 comparativamente con países latinoamericanos esta en una buena posición al tener disponible desde el año 2003 la cuenta corriente, de acumulación y de balance, pero en materia sistemas de cuentas regionales SCR, no alcanza igual reconocimiento y solo las principales economías del sub continente pueden mostrar datos regionales. El cuadro que sigue es una evidencia interesante.

**Cuadro N° 1.**  
**Estatus de las cuentas nacionales y regionales en América Latina (2004).**

PAIS	APLICACIÓN			SCR
	Cuentas Corriente	Cuentas de Acumulación	Cuenta de Balance	
México	x	x		X
Brasil	x	X1/		X
Argentina	x			X
Venezuela	x	x	x	
Colombia	x	X1/		X
Chile	x	x	x	X
Perú	x			
Cuba				
Ecuador	x	X1/		
Guatemala	Se prevé presentar resultados de la nueva serie de cuentas nacionales (2001-2004), consistente con el SCN-93 en el primer semestre 2006			
Costa Rica	x			
República Dominicana				
El Salvador				
Panamá	x			
Uruguay	Se prevé presentar resultados consistente con el SCN-93 en el primer semestre 2006			
Bolivia				
Honduras	Se prevé presentar resultados consistente con el SCN-93 en el primer semestre 2006			
Paraguay				
Nicaragua				
Haití				

1/ Cuenta Capital.

Fuente: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) (2005), [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) (2005), [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (2005), [www.banguat.gob](http://www.banguat.gob). (2005), [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl) (2005).

En Venezuela a nivel regional las experiencias en elaboración de cuentas regionales data de décadas anteriores por iniciativa de los organismos regionales de desarrollo como la Fundación para el Desarrollo de la Región Centroccidental (FUDECO), con sede en el Estado Lara, pero en la década de los noventa por condiciones como: recortes presupuestarios y la visión de desarrollo nacional adoptada a partir de las recomendaciones del FMI, se desplaza la importancia de los organismos de planificación y de desarrollo regional, lo que trajo como resultado el abandono de este tipo de estudios económicos y la reducción de las estadísticas básicas para la generación de información macroeconómica nacional.

Otras causas secundarias para la no generación de cuentas regionales son:

- Débil cultura institucional tanto en el sector público y privado en cuanto a organizar estadísticas y comunicar información para análisis económico.
- Ausencia de metodología para cuentas regionales.
- Elaboración de muestras estadísticas solo a escala nacional.
- Falta de continuidad administrativa en los planes de los organismos encargados de elaboración de estadísticas.

La ausencia de información en la económica regional venezolana se puede demostrar estudiando la generación de estadística, estableciendo su estatus y niveles de elaboración. Los antecedentes pueden estructurarse en dos etapas:

I Etapa (1871-1881). El nacimiento de las estadísticas oficiales.

- Se crea la Dirección General de Estadística como dependencia del Ministerio de Fomento.
- Se promulgó el Reglamento de la Dirección General de Estadística y se crearon ocho despachos de estadística (Natural, Social, Moral, Intelectual, Riqueza Territorial, Mueble e Industrial, Fomento, Política y Administrativa).
- Se creó la Junta Suprema de Estadística, compuesta por el Presidente de la República y los Ministros de Estado, a la cual correspondía aprobar las medidas propuestas por la Dirección General de Estadística.
- Se obligó a todos los funcionarios públicos, a ordenar y remitir al Ministerio de Fomento los datos estadísticos que les estaban encomendados.
- Se estableció la obligación de formular un Plan Estadístico y se aprobó el Primer Plan Estadístico Nacional.
- 1873. Se realizó el primer Censo Nacional de Población.
- 1881 se efectuó el segundo Censo Nacional de Población.

Fuente: <http://www.ine.gov.ve/eline/eline.asp>. Diagramación y análisis propio.

Es paradójico pero luego del nacimiento oficial de las estadísticas en Venezuela, se entra en un letargo, no son muchos los adelantos que mostrar, algunas investigaciones respetables como la del profesor Carrillo Batalla y la del profesor Asdrúbal Baptista<sup>17</sup> han logrado compilar una buena base de información.

---

<sup>17</sup> Tomas Carrillo Batalla (2003) elaboró una investigación sobre cuentas nacionales de Venezuela que abarca desde 1800 hasta 1935, con el auspicio del BCV, disponible en su colección económico financiero. Asdrúbal Baptista (1997) dirigió la investigación "Bases cuantitativas de la economía venezolana, 1830-1995", disponible en la Fundación Polar-Caracas.

## II Etapa (1944-2001). Organización de las estadísticas.

Esta etapa sigue en movimiento y no concluye todavía, se esperaría entrar en una tercera etapa de consolidación y masificación de las estadísticas pero falta mucho por hacer.

- 1944. Se promulgó la Ley de Estadísticas y Censos Nacionales y se impone levantar un censo de población cada diez años a partir de 1950.

- 1977. Entra en funcionamiento la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) como órgano auxiliar del Presidente de la República y del Consejo de Ministros. Con funciones como: dirigir y orientar todo lo relacionado con la producción, recopilación, análisis y publicación de estadísticas, opinar sobre la creación, reorganización o eliminación de oficinas sectoriales o regionales de estadística, actuar como organismo rector en materia informática del gobierno nacional e intervenir en todo lo relacionado con el procesamiento automatizado de datos en la administración pública, garantizar la confidencialidad y asegurar la inviolabilidad de los datos obtenidos en el ejercicio de sus funciones.

- 2001. Fue aprobada la Ley de la Función Pública Estadística. Define y regula la función estadística en general y las relaciones del Estado con el sector privado en el desempeño de esa función. Entra en funcionamiento el Instituto Nacional de Estadísticas, adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo, quienes elaboraron el plan estratégico estadístico 2003-2006.

Fuente: <http://www.ine.gov.ve/eline/eline.asp>. Diagramación y análisis propio.

La ley de la Función Pública Estadística establece:

Artículo 33. La función rectora del Sistema Estadístico Nacional le compete al Ministerio de Planificación y Desarrollo, quien la ejerce a través del Instituto Nacional de Estadística. DECRETO CON FUERZA DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE ESTADÍSTICA (2001).

Artículo 5º. "Corresponde al Instituto Nacional de Estadística, en coordinación con los otros órganos del Sis-

tema Estadístico Nacional determinar la actividad estadística que sea de interés público de conformidad con esta Ley.” DECRETO CON FUERZA DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE ESTADÍSTICA (2001).

Esta ley da un gran salto positivo al comprometer a todos los sectores del país en la estructuración del sistema estadístico y al involucrar a todos los territorios subnacionales en el manejo de información. Falta es la incorporación real de los actores sociales para llevar a cabo al menor tiempo posible lo que está establecido como una obligación.



**Cuadro N° 2.**  
**Clasificación del sistema de información estadístico.**

Categorías (1)		Recolección (2)	Nivel (3)	Último año publicado (4)
Aspectos físicos	Territorial	De segunda mano	Nacional	2003
	Físicos naturales	De segunda mano	Nacional/regional	2003
	Ambientales	De segunda mano	Nacional/regional	2000
Población	Magnitud y estructura	De primera y segunda mano	Nacional/regional	2001*
	Natalidad	De primera y segunda mano	Nacional/regional	2003**
	Mortalidad	De primera y segunda mano	Nacional/regional	2003**
	Movimiento migratorio	De segunda mano	Nacional/regional	1999
	Crecimiento demográfico	De primera y segunda mano	Nacional	2002
	Matrimonios	De segunda mano	Nacional/regional	2003**
	Divorcios	De segunda mano	Nacional/regional	2003**
	Suicidios	De segunda mano	Nacional/regional	2003**
	Fuerzas de trabajo	De primera	Nacional	2004***
Economía	Cuentas nacionales	De segunda mano	Nacional	2003**
	Balanzas de pagos	De segunda mano	Nacional	2002
	Industria	De primera	Nacional	2002
	Precios	De segunda mano	Nacional	2004***
	Comercio exterior	De primera y segunda mano	Nacional	2004***
Condiciones de vida	Salud	De segunda mano	Nacional/regional	2003
	Educación	De segunda mano	Nacional/regional	2003
	Justicia	De segunda mano	Nacional/regional	2003
	Accidentes de Tránsito	De segunda mano	Nacional/regional	2003
	Calidad de vida	De primera	Nacional	2002
	Costo de vida	De primera	Nacional	2004***
	Vivienda	De primera	Nacional/regional	2001

	Aguas y Cloacas	De segunda mano	Nacional/regional	2002
	Teléfonos	De segunda mano	Nacional/regional	2002
	Energía	De segunda mano	Nacional	2003
	Turismo	De segunda mano	Nacional	2003
<b>Año promedio de dato estadístico</b>				<b>2002'</b>

(1) Se toman para el análisis los diferentes puntos informativos verticales de la página electrónica del INE, por ser los principales productos informativos que provee. La primera columna corresponde a la categoría general que a su vez contienen categorías específicas expresadas en la segunda columna. (2) Recolección de información, se clasifica en primera y segunda mano, para identificar cual es trabajada directamente desde la fuente originaria por el INE y cual es tomada de otras instituciones. (3) Categoría nacional y regional, para identificar el nivel de desagregación de la información. Lo regional implica en algunos casos información por estados federales o agrupaciones de estados que conforman la región. (4) Desactualización y se cuantifica a través de un promedio.

\*Con proyección hasta el 2015.

\*\* Hasta el I semestre o trimestre 2004.

\*\*\* Hasta el I semestre o trimestre 2005.

'Se excluye la categoría de aspectos físicos.

Fuente: <http://www.ine.gov.ven> (2005). Análisis, diagramación y cálculos propios.

El cuadro permite los siguientes comentarios:

- No todas las categorías llegan a alcanzar desagregación regional por el contrario persiste la información nacional.
- Entre las cuatro categorías generales de información que provee el INE, el promedio del año de actualización del dato estadístico se ubica en el año 2002, si bien es retrasada se pueden hacer estudios prospectivos de interés.
- En cuanto a la información económica se presenta a nivel nacional exclusivamente dejando a los espacios subnacionales desprovistos de información.
- El BCV viene levantando y estructurando información económica como: tipos de cambio, reservas internacionales y servicio de la deuda pública externa, tasas de interés, índices de precios al consumidor, índices de precios al mayor, índices de precios de insumos de la construcción, índices de precios a nivel de productor de la industria manufactu-

rera privada, índice de remuneraciones de los asalariados, indicadores de actividad económica manufacturera (sector privado no financiero), sistema de indicadores de volumen y valor de las actividades de comercio, agregados macroeconómicos, balanza de pagos y otros indicadores del sector externo, agregados monetarios, saldo y movimiento de billetes y monedas, resúmenes de balances de instituciones financieras, instrumentos de política monetaria, características de las emisiones de la deuda pública nacional, actuación como agente financiero del gobierno nacional, títulos valores públicos, bolsa de valores de Caracas y tasa de desocupación por rama de actividad económica. Todas con carácter de agregados nacionales.

- El único producto de información económica regional son los indicadores del Estado Zulia: índice de precio, volumen y valor en manufactura privada (2003- Ene 2005), índice de precio a nivel de productor en la manufactura privada (1998- marzo 2005) y el índice de valor de las ventas comerciales (2000- Ene 2005). Cabe destacar que en este Estado, el BCV mantiene una sub sede administrativa la cual realiza tales estimaciones.

Entre las causas detectadas sobre el problema de falta de información regional, de manera general destacan:

- a) Débil institucionalidad<sup>18</sup>.
- b) Insuficientes estudios o construcciones científicas.

---

<sup>18</sup> Dice el Nóbel de la Economía, Douglass North (2001) que "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad" y que es "Innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía". Deben darse dos condiciones para una institucionalidad fuerte, primero la existencia de las normas y segundo su cumplimiento. En Venezuela es muy proclive la presencia de la primera y la ausencia de la segunda.

El referirse a una débil institucionalidad aún existiendo bases legales como el decreto con fuerza de ley de la función pública de estadística (2001), que promueve todo un modelo organizativo para la gestación de información estadística, que señala una convicción sobre su uso y su democratización.

Artículo 46. En cada entidad federal existirá un Comité de Coordinación de Estadística Estatal integrado por los órganos estadísticos estatales y municipales o quienes ejerzan la función estadística, la dependencia estatal del Instituto Nacional de Estadística, los órganos estadísticos de las ramas del Poder Público Nacional con sede en la entidad federal respectiva, y representantes de los sectores sociales y económicos usuarios de los productos estadísticos. Artículo 48. Los órganos de los Subsistemas Estadísticos Estatal, por medio de los Comités de Coordinación de Estadística Estatal, pueden convenir la creación de Subsistemas Estadísticos Regionales. Los órganos de los Subsistemas Estadísticos Municipales por medio de los Comités de Coordinación Estadística Municipal pueden convenir la creación de Subsistemas Mancomunados. DECRETO CON FUERZA DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE ESTADÍSTICA (2001).

En la realidad se presenta otro panorama, por ejemplo, el estado Lara, entidad sobre la cual se realiza la investigación ya se conformó el comité estadístico, pero es poco lo que viene realizando, los limitados recursos físicos, financieros y humanos, así lo propician. A su vez, el organismo encargado de las estadísticas en esta entidad federal tiene que atender las exigencias de los planes estadísticos nacionales y no tienen posibilidad de concentrarse en las necesidades estadísticas de la región, los marcos muestrales se elaboran para atender al país nacional. No se logra todavía engranar administrativamente y culturalmente a los equipos técnicos para que

lleven adelante tal norma legal. Esta situación en definitiva atenta contra la ejecución de los planes actuales que al centrarse en modelos endógenos de desarrollo requiere de sistemas de información local.

Los diferentes niveles de gobierno discuten políticas económicas con bases informativas nacionales, no hay un manejo simétrico en el uso de las informaciones, propiciándose desventajas entre los estados y localidades cuando se trata de negociar con el nivel nacional. Existen desequilibrios informacionales a la hora de hacer planteamiento sobre las economías regionales tornándose el proceso de toma de decisiones improvisado y más orientado por la intuición, experiencia e interés político que por datos científicamente aceptados.

En cuanto a la ausencia de estudios científicos recae la gran responsabilidad en las universidades y centros de investigación, que están aislados de las metas y objetivos de los planes de la nación. La comunidad científica genera investigación desde sus propios intereses y burocracia, el aporte científico en materia de desarrollo regional es ínfimo, cada entidad federal cuenta con centros universitarios o con centros de investigación cuyos aportes al estudio de su territorio de influencia es escaso, por lo menos en materia económica.

El análisis de la economía regional<sup>19</sup> implica el desarrollo de investigación sobre temas como:

- A.- Criterios de asignación de recursos entre los territorios.
- B.-Efectos regionales y locales de las políticas económicas y de los ajustes macroeconómicos.

---

<sup>19</sup> Esta clasificación de investigaciones para el análisis de la economía regional se asumió siguiendo el consejo del Profesor Enrique Martínez (+), en una de las tantas discusiones dadas en las reuniones de la cátedra BCV-UCLA. (2004).

C.-Restricciones y potencialidades económicas, sociales y políticas de la región o localidad.

D.- Contabilidad del crecimiento económico regional.

Los territorios subnacionales entraron en un ejercicio rutinario de gobierno que en materia de planificación se conforman con procedimientos básicos y tradicionalmente ejecutados, como la elaboración de proyectos.

Hay que decir que la labor de la planificación se ha visto reducida a la simple elaboración del «Presupuesto Municipal de Ingreso y Gasto» no existiendo, por tanto, consideraciones de mediano plazo en cuanto a la programación de programas y proyectos en el tiempo, lo cual daría una mayor continuidad en la ejecución de obras y planificación de servicios, independientemente de los cambios políticos que pudieran ocurrir. (Tobio, 1996:55).

Con las nuevas leyes, tales como: Ley del Poder Público Municipal, Ley para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, Ley de Consejos de Planificación, (ámbito: estatal, municipal y comunitario) se entra en una nueva fase del ejercicio de la función pública al activar mecanismos de participación en la asignación de los recursos y eso obliga a mantener mejores sistemas de información. Las cuentas regionales alcanzan entonces un lugar estratégico para coadyuvar la gestión de gobiernos locales, los SCR permiten dar coherencia informativa al conjunto de relaciones económicas que se den en un territorio. Los sistemas de información son el alfa y omega de la planificación.

## 2.- La planificación Venezolana y la economía regional.

La planificación partiendo de una definición básica como presuponer el estado futuro de las cosas y trabajar en función de

alcanzar tal situación, a partir del establecimiento de objetivos, metas y estrategias bajo una concepción sistémica, utiliza instrumentos metodológicos que según (Ander-Egg Ezequiel, 2002:133) pueden ser:

- La demografía cuantitativa.
- El sistema de indicadores sociales.
- Contabilidad económica.
- Modelos, proyecciones en perspectivas y la elaboración de proyectos.

La planificación requiere control para retroalimentarse y eso no es precisamente lo que ha sucedido en Venezuela, por la falta de transversalidad entre lo nacional, regional y local. Jorge Giordani<sup>20</sup>, establece algunos de los descriptores de los problemas de la planificación en Venezuela destacando: debilidad institucional ejemplificada en la discontinuidad de los planes a todo nivel geográfico y lo incompleto de ellos. La separación entre la planificación y su ámbito territorial crea serias distorsiones, eso es una constante en Venezuela. El otro descriptor es la metodología insuficiente, que se pueden conectar a manejos de poca información con baja capacidad técnica. La gran ausente en la planificación del país es la contabilidad económica regional.

El siguiente cuadro muestra los fundamentos económicos que motivaron los diferentes planes del país y permitirá hacer otras consideraciones.

---

<sup>20</sup> Es actual Ministro de Planificación y Desarrollo, docente, investigador y experto en el tema de la planificación.

Cuadro N° 3.  
Fundamentos económicos de los Planes venezolanos.

PLAN/AÑOS	FUNDAMENTOS
1º / 1960-1964	Nueva política petrolera (no concesiones petroleras y otorgamiento de contratos de servicio)
2º / 1963-1966	Sustitución de importaciones
3º / 1965-1968	Sustitución de importaciones Pleno empleo
4º / 1969-1975	Aumento de la producción Aumento de las exportaciones Disminución del empleo
5º / 1976-1980	Desarrollo de la producción interna Superación de los equilibrios regionales Integración latinoamericana
6º / 1981-1985	El estado promotor como impulsor de la actividad productiva Disminución de las disparidades inter-regionales Integración latinoamericana
7º / 1984-1985	Crecimiento económico con la liberación de las fuerzas productivas Profundización de la democracia
8º / 1989-1993	Crecimiento sin inflación Competitividad internacional Desarrollo regional
9º / 1994-1999	Economía competitiva con equidad, en el ámbito externo un marco de cooperación y solidaridad con el resto del mundo y en lo interno equilibrio fiscal
10º / 2001-2007	Desarrolla el Plan Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) Crecimiento económico sostenido con el fortalecimiento de las cadenas productivas Eliminar la volatilidad económica Desarrollo de la economía social

Fuente: Giordani (2002). Correa (1999), [www.mpd.gov.ve](http://www.mpd.gov.ve) (2005). Análisis y diagramación propia.

Estos planes están marcados por:

- Elaboración desde plataformas nacionales, desde donde se generan políticas de impacto sin tener suficiente información regional. Las muestras nacionales representan en los planes los datos que los sustentan.
- Baja integración entre el plan de desarrollo nacional y los espacios territoriales subnacionales.



- Ausencia de fuentes estadísticas económicas regionales. Es claro que la medición económica no logra exponer todos los alcances que un plan pueda rendir, por ello es necesario la valoración social y que esa combinación permita tener una descripción mas cercana a la realidad. Pero definitivamente la ausencia de medición es caldo de cultivo ideal para la desviación de los planes y su seguro fracaso.

Haciendo una descripción más detallada se tiene:

- El quinto plan inicia la atención a las regiones como espacios diferenciados y con potencialidades propias para el desarrollo, además de tomar en cuenta sus desequilibrios. Los organismos regionales para el desarrollo como: CONZUPLAN (1964), FUDECO (1964), CORPOANDES (1964) CODESUR (1969), CORPOZULIA (1969) CORPORIENTE (1970), CORPOCCIDENTE (1972), CORPOLLANOS (1981), CORPOCENTRO (1981), alcanzan un alto grado de importancia y de responsabilidades en las regiones.
- El séptimo y noveno plan no asumen el desarrollo regional como elemento importante, sus premisas son eminentemente de corte nacional, esto hace que los organismos regionales para el desarrollo pierdan pertinencia y algunos son eliminados, reestructurados o asignados a otros fines. Aunque en el plan quinto, sexto y octavo se enuncia el desarrollo regional entre los objetivos, no se logran instrumentar políticas consistentes para su logro.
- El décimo plan, denominado "Plan de desarrollo económico y social", hace un mayor énfasis en el desarrollo regional, sobre todo con la aprobación de un plan nacional de desarrollo regional, pero se sigue teniendo la misma debilidad en cuanto a fuentes de información estadísticas y los mismos problemas que el propio Giordani menciona. Al establecerse el PNDR 2001-2007, el tema sobre desarro-

llo endógeno, economía espacial o economía regional ha tomado revuelo y entre sus tantos elementos de discusión e investigación está la necesidad de estructura metodologías capaces de mostrar la actividad económica de los territorios por vía de sistemas de información uniformes y permanentes.

En la economía global aunque parece extraño, los territorios subnacionales cobran fuerza inusitada, porque es allí donde directamente toman asiento las inversiones, se generan aglomeraciones, los gobiernos regionales y locales promueven sus territorios para atraer los capitales nacionales y extranjeros. Entonces los territorios locales son el centro de la gran dinámica global. Así lo advierte un reconocido estudioso del tema.

“ Precisamente debido a que la economía es global, los gobiernos nacionales no tienen suficiente poder para actuar sobre los procesos funcionales que conforman sus economías y sus sociedades. Pero las ciudades y las regiones son mas flexibles a la hora de adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados, de la tecnología y de la cultura”. (Castells, 1994:27).

Para acercarse con éxito a lo que afirma el citado autor, se requiere de instrumentos informativos que permitan hacer el mejor uso de los recursos y el instrumentos que se propone es el Sistema de Cuentas Regionales (SCR). Venezuela tiene características diversas por lo que se debe avanzar cada vez más en lograr información específica de cada territorio local, esa será una ventaja competitiva que podrá utilizarse para lograr acuerdos de integración en el marco de la globalización con verdaderas oportunidades.

Una materia clave para lograr un SCR que rinda la mayor eficiencia posible es establecer metodológicamente el área territo-

rial y se cree que los Estados o Entidades Federales hasta llegar a los municipios y parroquias son los espacios adecuados para lograr tan ambicioso proyecto de información económica. Esta afirmación parte de la experiencia tenida en diferentes mesas de discusión donde se propone la región como grupos de entidades federales a las que correspondería elaborar cuentas. Se puede argumentar la defensa de realizar sistemas de cuentas por entidades federales considerando que:

- En Venezuela la planificación de las regiones es vulnerable a modificaciones permanentes creando inestabilidad a la homogeneidad que la metodología del SCR, debe tener.
- La región carece de capacidades funcionales políticas, económicas y jurídicas para desarrollar planes propios con posibilidad de involucrar a todos los actores del territorio.
- La realidad regional es distante a la realidad de la entidad federal y en consecuencia la utilidad del SCR disminuye.
- La posibilidad de armar información por regiones solo es posible a instituciones con grandes presupuestos y equipos técnicos suficientes, los cuales son inexistentes hasta este momento.
- La elaboración del SCR, por entidad federal permite luego la agregación y se estaría dando respuesta a las necesidades regionales.
- El SCR, sería un soporte técnico de primera línea a toda la estructura de gobierno regional y local.

Una manera de captar lo inconveniente de tener a las regiones por encima de las entidades federales como centro de interés para elaborar cuentas sería por ejemplo revisando la evolución administrativa de las regiones en Venezuela.

**Cuadro N° 4.**  
Cambios en la composición numérica de las regionales y  
sus divisiones territoriales en Venezuela.

<b>AÑO</b>	<b>REGIONES</b>	<b>DIVISIONES TERRITORIALES</b>
1969	8	30
1972	8	29
1975	9	25
1976	4 áreas	26
1979	10	31
1980	9 y 1 subregión	26
1981	9 y 2 subregion	27
2001	6	24

Fuente: CONZUPLAN (1984), MPD (2005). Análisis y diagramación propia.

El cuadro describe el nivel de inestabilidad en que las regiones se ven envueltas y a efectos de la utilidad del SCR, es perjudicial, porque si algo debe tener todo sistema de información económica es su consistencia metodológica.

Hoy en día si un territorio, indistintamente de su dimensión espacial, no cuenta con información eficiente sobre su dinámica económica ello lo coloca en franca desventaja y a merced de un desaprovechamiento de sus potencialidades. Los sistemas de cuentas regionales pueden contribuir de manera determinante en la superación de esas disparidades. No saber cual es el producto interno bruto de una entidad y no tener conocimiento sobre como se generan y distribuye el ingresos en esos territorios es, sin duda alguna una, causa clave del fracaso de las políticas gubernamentales. El que se genere un plan de desarrollo regional en Venezuela y no se mida adecuadamente el desempeño de los organismos y sus resultados obtenidos, en función del impacto social, equivale a seguir cometiendo los errores de los planes anteriores.

## Bibliografía

Ander-Egg, Ezequiel (2002). Introducción a la planificación. LUMEN. (16a ed). Buenos Aires.

Astori, Danilo (1986). Enfoque crítico de los modelos de contabilidad social. ( 6<sup>ta</sup> Edición ) Siglo Veintiuno Editores. México.

Carrillo, Tomas (2001) Cuentas nacionales de Venezuela 1831-1873. Banco Central de Venezuela. Caracas.

\_\_\_\_\_ (2002) Cuentas nacionales de Venezuela 1915-1935. Banco Central de Venezuela. Caracas.

\_\_\_\_\_ (2003) Cuentas nacionales de Venezuela 1874-1914. Banco Central de Venezuela. Caracas.

Castellano Hercilio, Giordani Jorge (2002). Planificación y Viabilidad Sociopolítica. CENDES- Vadell Hermanos EDITORES. (Reimpresión). Caracas.

Catells, Manuel (1994). La era de la Información. Siglo Veintiuno Editores. España.

CONZUPLAN (1984). Compendio legal sobre regionalización. CONZUPLAN. Maracaibo-Venezuela.

Correa, Miguel (1999). Análisis Estratégico de la Planificación Pública en Venezuela. Trabajo de Ascenso. UCLA. Barquisimeto. DECRETO CON FUERZA DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE ESTADÍSTICA (2001).

Delgado Maria Jesús, De Diego Doris y otros (2002). Introducción a la economía aplicada. Ariel Practicum. Barcelona-España.

EUROSTAT (1995). Métodos de contabilidad regional. Luxemburgo.

MPD (2001). Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007. [www.mpd.gov.ve/pndr/plan.htm](http://www.mpd.gov.ve/pndr/plan.htm). Caracas.

North, Douglass (2001). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México.

ONU (1993). Sistema de cuentas nacionales. Washington D.C.

Rondón, Hildegard (2002). Análisis de la constitución Venezolana de 1999. ExLibris. Caracas.

Tobio, Alberto (1996). Gerencia y planificación municipal en Venezuela. CENDES. Caracas.

[www.banguat.gob](http://www.banguat.gob). (2005),  
[www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) (2005),  
[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl) (2005),  
[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) (2005),  
[www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve) (2005),  
[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (2005),

## Los indicadores macroeconómicos regionales y el desarrollo en el ámbito regional

Angélica Rauch \*

Ya ha sido ampliamente demostrado y discutido que no puede haber desarrollo si no hay crecimiento económico, y que el crecimiento económico por si solo no es un indicador de la existencia

---

\* Economista. Universidad de los Andes (ULA). Candidata a Especialista en Gerencia Financiera (UCLA). Profesora adscrita al Decanato de Agronomía. Programa TSU Agroindustrial. Categoría: Instructor. Línea de Investigación: Indicadores Macroeconómicos Regionales. Proyecto: Análisis de la Cuenta de Producción del Sector Azucarero del Estado Lara. Años 2001- 2002. e-mail: [arauch@ucla.edu.ve](mailto:arauch@ucla.edu.ve)

de un proceso de desarrollo, ya que en este último convergen muchos otros factores, algunos de ellos exentos de ser cuantificables, como señala Maza Zavala. (2000):

“El crecimiento es un fenómeno de expansión, reflejado en los valores ascendentes de variables económicas y sociales convencionales, tales como el producto interno bruto (global y por habitante), el ingreso nacional, la inversión, el consumo, el comercio exterior, las finanzas públicas, la liquidez monetaria, la población, los servicios, entre otros. El desarrollo, en mi criterio, es la revalorización del ser humano, el equilibrio de las relaciones sociales, el equilibrio entre la sociedad y la naturaleza, la esencialidad del estado de satisfacción del colectivo social y del individuo, la distribución progresiva del ingreso y el bienestar, el crecimiento orgánico del potencial productivo, la industrialización revalorizadora del trabajo y los recursos naturales, el capital como brazo técnico de la sociedad;...” (p. 572)

La visión economicista del desarrollo (que tiene sus orígenes en la economía clásica), en la que el crecimiento económico surte un “efecto derrame” hacia los estratos bajos de la población, logrando superar su condición de retraso, ha quedado atrás, pasando ahora a posturas mucho más integrales en las que se consideran una amplia gama de aspectos de carácter social que cada vez toman más importancia, desde aspectos ambientales, culturales hasta aspectos psicológicos y afectivos; en este sentido, ha surgido una multiplicidad de conceptos de desarrollo como el desarrollo endógeno, desarrollo humano, desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, (Boisier, 2001) cuyos enfoques difícilmente pueden ser considerados separadamente en tanto tienen un objeto común: el hombre como individuo y en sociedad.

Sin embargo, a pesar de que cada vez se incorporan nuevos matices a la definición de desarrollo, no es menos cierto que resulta imposible desligarlo del aspecto económico, y en este senti-

do la cuantificación de variables económicas se hace necesaria para permitir realizar proyecciones, evaluaciones y comparaciones del progreso de la economía de un país. Tal necesidad no es nueva, solo que ante la emergencia de nuevos paradigmas adquiere nuevas dimensiones.

Los indicadores macroeconómicos siempre han resultado ser instrumentos útiles para la toma de decisiones y la formulación de políticas a nivel nacional, así como para medir el impacto de éstas en la economía, entre otros tantos usos; sin embargo, estos indicadores no resultan muy eficientes cuando son utilizados en espacios subnacionales. La necesidad de contar con indicadores macroeconómicos regionales surge precisamente de esos nuevos paradigmas que vuelven la mirada a un desarrollo generado desde adentro, en el que resulta importante considerar lo local como punto de partida para generar efectos expansivos hacia territorios más amplios, a través de estrategias de desarrollo que tomen en cuenta sus potencialidades específicas.

En este orden de ideas, el empleo de indicadores macroeconómicos permite obtener una radiografía de la economía de un país, facilitando la elaboración de análisis, la formulación de objetivos y el diseño de planes para alcanzarlos, sin embargo, la obtención de indicadores que midan el comportamiento de la economía de una región en particular ofrece una visión aún más detallada de la misma, por lo que se puede deducir que los análisis realizados con base en tales mediciones serían más específicos, y los objetivos y planes aplicados tendrían un efecto más directo y contundente al considerar aspectos intrínsecos de la región bajo estudio. Puede decirse entonces que, si para analizar el desarrollo de un país se requiere evaluar, entre otros, indicadores que reflejen la evolución de la economía en su conjunto, para analizar el desarrollo regional se requerirán indicadores macroeconómicos ajustados a las regiones; en la medida que cada región progrese, el país también progresará en conjunto.



Pero a este nivel es imprescindible definir desarrollo regional. Boisier (2001), lo define como “un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado “región”) que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio.” , y continúa diciendo: “El “progreso” de la región debe entenderse como la transformación sistemática del territorio regional en un sujeto colectivo...; el “progreso” de la comunidad debe entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una percepción de pertenencia regional y el “progreso” de cada individuo debe interpretarse como la remoción de toda clase de barreras que impiden a una persona determinada, miembro de la comunidad en cuestión y habitante de la región, alcanzar su plena realización como persona humana.” (p.7). Entonces resulta necesario también aclarar la definición de “región”; el mismo autor, haciendo referencia a la posición de Hiernaux al respecto, expresa que “la región es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala.” (p. 7)

Conocer esos factores (reales o potenciales) de las regiones de un país implica necesariamente la medición de algunas características, como por ejemplo su estructura económica, su ritmo de crecimiento económico, las relaciones consumo intermedio/valor agregado, las magnitudes que expresan la remuneración a sus empleados con respecto al capital invertido, el aporte del gobierno de esa región en el total de actividad económica, entre muchas otras, las cuales son calculadas a partir de indicadores macroeconómicos regionales.

Países como España, Colombia, Guatemala, Ecuador, Brasil, México, entre otros, han realizado importantes avances en lo que respecta a este tema, obteniendo series para varios años del

Producto Interno Bruto (PIB) por departamentos, tanto en valores constantes como corrientes. Venezuela por el contrario no ha logrado muchos avances al respecto, a pesar de que los esfuerzos por desarrollar cuentas macroeconómicas regionales en nuestro país no son recientes; las instituciones encargadas de promover e impulsar el desarrollo regional (FUDECO, en el caso de la región centroccidental), efectuaron avances en este sentido hace aproximadamente 20 años atrás.

Las causas que han dificultado el desarrollo de este tipo de indicadores radican en las debilidades evidenciadas en el sistema estadístico regional, los entes públicos y el sector productivo en lo que respecta a las formas de obtención, organización y procesamiento de datos. Tal como lo expresa Martínez (2004):

Entre los obstáculos que afronta el desarrollo de un sistema de cuentas macroeconómicas regionales están los aspectos políticos-institucionales de carácter nacional tales como la centralización del sistema de administración pública, ausencia de planes para la actualización de censos económicos y marcos muestrales de los principales sectores productivos de la región, alta rotación de personal encargados de producir las estadísticas (informantes calificados), especialmente del sector público, falta de continuidad administrativa y diferencias estructurales entre las regiones (económicas, sociales y físico-espacial) (p. 3)

Por su parte, el desarrollo de cuentas macroeconómicas regionales debe estar sujeto a las normas sugeridas para el cálculo de indicadores a nivel nacional, puesto que es indispensable mantener la consistencia de los datos para poder realizar análisis comparativos. Tales normas están contempladas en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), el cual es un sistema integrado de cuentas utilizado a nivel internacional que permite a los países obtener indicadores que reflejen magnitudes relativas a cada una de las actividades económicas, las cuales son producto del intercambio de

factores de producción y de bienes y servicios, constituyendo una compleja red en la que todos los agentes económicos se ven interrelacionados. Así, la construcción de cuentas regionales debe pasar por un proceso de adaptación de la metodología que es aplicada a nivel nacional, además de superar las deficiencias anteriormente expuestas.

La elaboración de estrategias de desarrollo (independientemente si se formulan a nivel local o regional), precisa el manejo de lenguajes e instrumentos comunes, que facilite la integración de todos los actores económicos, políticos y sociales puesto que de la acción conjunta de ellos depende el éxito de las mismas.

Algunos de los beneficios derivados del uso de indicadores macroeconómicos regionales se exponen a continuación según sus usuarios:

#### Gobierno local y/o regional:

- Mayor capacidad a nivel local y/o regional, según sea el caso, para la formulación y ejecución de políticas públicas que atiendan las características y necesidades propias de la región o localidad a nivel económico y social; tal capacidad se traduce en la posibilidad de coadyuvar en el logro de objetivos conducentes a procurar una estabilidad macroeconómica, así como una mayor descentralización, condiciones necesarias en un proceso de desarrollo.

La descentralización en particular reviste especial importancia dada la acuciante necesidad de efectuar reformas al Estado que permitan transferir poder a los gobiernos locales, dado que son éstos quienes mejor conocen la realidad del espacio subnacional que administran; por su parte, el hecho de que una región o localidad pueda contar con datos económicos específicos facilita en gran medida este proceso, y en tal sentido puede hacerse referencia a

Brasil, país que se vio en la necesidad de elaborar cuentas macroeconómicas dado el marco legal que rige a las entidades y los municipios: la Legislación referente a Fondos de Participación de los Estados y los Municipios data de 1966 y refiere que el criterio para la distribución de tales fondos debe basarse en los niveles de población, superficie territorial y renta per cápita de los estados, datos que inicialmente eran obtenidos a través de los censos.

Por otro lado, mayores posibilidades de armonizar estrategias de desarrollo de una región con estrategias de desarrollo de otras regiones, de tal forma que sean complementarias, procurando evitar un despilfarro de esfuerzos individuales con poco impacto a nivel nacional. Esto significa que, si bien la descentralización es necesaria, lo cual implica acciones individuales y objetivos individuales, también lo es que las regiones actúen como engranajes con el fin de alcanzar objetivos comunes a nivel macro.

- Fortalecimiento de las actividades productivas de cada región o localidad en particular y estrategias para estimular su encadenamiento a nivel nacional, así como conocer los niveles de producción total y sectorial de la región y sus respectivos aportes en el total nacional; esto es necesario para conocer la estructura económica no solamente del país, si no también de cada una de las regiones, lo que a su vez permite definir semejanzas entre ellas y/o aspectos que pudieran resultar complementarios.
- Desarrollo de una gestión pública participativa que involucre a todos los sectores que hacen vida en la región o localidad, incluyendo a la sociedad civil; este aspecto tiene profunda relación con la descentralización en tanto que “la descentralización política permite a los gobiernos locales estimular la participación ciudadana para un mejor sistema redistributivo, más equitativo, con mayor diferenciación y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos” (Vargas H).

## Sector productivo:

- Facilita la evaluación de las fortalezas y debilidades de las regiones en cuanto a niveles de producción y sectores no explotados que presentan potencial económico para facilitar la localización de procesos productivos, permitiendo la generación de economías de escala, el incremento de las posibilidades de percibir altos niveles de retorno por las inversiones efectuadas y la formación de redes de producción a lo largo del país que logren integrar a diversos sectores económicos para las empresas resulta más efectivo tomar decisiones en base a datos consistentes, tomados de la realidad, que basarlas en conjeturas y efectuar acciones improvisadas, es decir, en la medida que las empresas tengan a disposición más y mejores datos, podrán realizar mejores evaluaciones de su entorno y tomar mejores decisiones.
- Representa una herramienta que permite fomentar la “cooperencia”<sup>21</sup> entre sectores económicos específicos ubicados en distintas regiones; esto es necesario para que el sector empresarial pueda crecer y a su vez ser competitivo dentro y fuera de las fronteras nacionales.
- Resulta útil para la evaluación de posibilidades de inversión por parte de agentes económicos nacionales o extranjeros.
- Facilita la formulación de estrategias a nivel de empresa considerada individualmente, o bajo cualquier forma de asociación: cámaras, cooperativas, gremios, entre otros.

---

<sup>21</sup> Sergio Boisier (2005), las define como “modalidad de conducta empresarial en la cual coexisten la cooperación en ciertos eslabones de la cadena de valor y la competencia en otros” (p. 53)

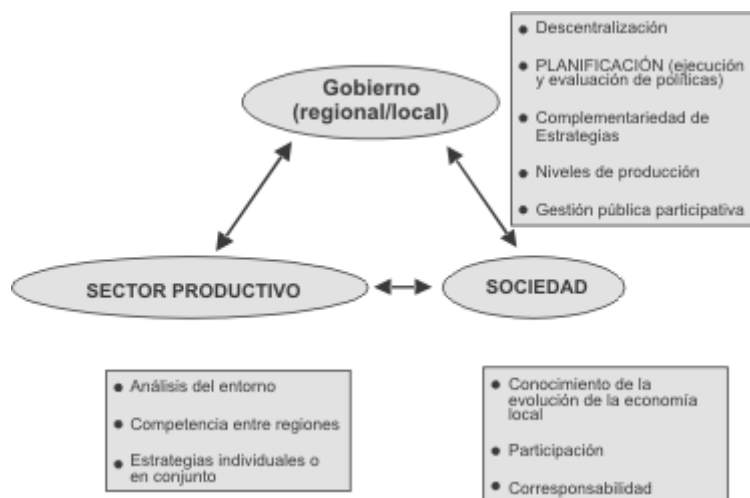
Para la sociedad en general:

- Permite conocer la evolución de la economía local, la efectividad de las políticas públicas implementadas y fomenta la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno local, disminuyendo las posibilidades de que exista un problema de riesgo moral.
- El permitirle a la sociedad participar en la gestión pública (regional o local) y proporcionarle información oportuna sobre la evolución económica de la región crea algunas condiciones para su organización, asociacionismo, creación de sinergias, y confianza, entre otros aspectos, incentivando el capital social.
- Constituye un coadyuvante en la elevación de la calidad de vida de la población; esto se logra si las políticas públicas diseñadas están dirigidas a aumentar la equidad y asegurar la inclusión de sectores marginados de la región, incorporándolos a actividades productivas en sectores económicos con potencial de crecimiento, mediante el establecimiento de pequeñas empresas y la conformación de redes.
- Constituye un medio para evaluar la remuneración a los asalariados en los distintos sectores económicos.

Otros:

- Constituye una valiosa fuente de información para el desarrollo de investigaciones por parte del sector educativo y de instituciones públicas y privadas.
- Permite a organismos financieros internacionales tomar mejores decisiones al momento de evaluar créditos destinados al desarrollo de proyectos en regiones o localidades específicas.

El siguiente diagrama procura resumir lo anteriormente expuesto:



## El rol de la universidad en el desarrollo de cuentas macroeconómicas regionales

La carencia en el país de este tipo de indicadores e incluso de información estadística en general ha conducido a los agentes económicos a tomar decisiones basadas principalmente en experiencias, supuestos e intuición.

Como se ha señalado con anterioridad, Venezuela ha quedado rezagada en esta materia con respecto a otros países, de tal manera que resulta perentorio unir esfuerzos para revertir esta situación; el Banco Central de Venezuela ha construido las cuentas macroeconómicas a nivel nacional y construir las cuentas a nivel regional constituye un esfuerzo de grandes magnitudes que debe ser llevado a cabo de forma conjunta con otras instituciones, y es aquí donde la universidad debe ejercer un papel protagónico.

La universidad debe ser un ente capaz de realizar aportes importantes al entorno en el cual se desenvuelve; en este sentido, motorizar el desarrollo de cuentas macroeconómicas regionales

constituye uno de ellos, lo cual le permitiría de múltiples maneras servir de articulación entre los diversos sectores que hacen vida en el país.

El desarrollo, divulgación y transmisión de conocimientos es una de las principales funciones que debe cumplir la universidad; en este sentido, las acciones estarían dirigidas por un lado a difundir la importancia de contar con estos instrumentos y servir de canal para la discusión de este tema entre los diversos actores sociales, políticos y económicos, y por otro lado, dado que la elaboración de dichos indicadores es un proceso que dista de ser sencillo, el trabajo en conjunto se hace necesario, lo cual significa a su vez que el conocimiento no solamente es desarrollado por la universidad si no que además es impulsado desde ella y compartido por todos.

En este orden de ideas y dada la relevancia que tienen los indicadores macroeconómicos en la formulación de políticas públicas, la universidad puede cumplir de forma más eficiente su rol como ente asesor y facilitador, realizando análisis objetivos de situaciones actuales y proyectadas, que le permita a quienes se encargan de la ejecución de tales políticas realizar una profunda evaluación de los aspectos que se involucran y de los efectos que producirán tales medidas.

Igualmente, contar con estos indicadores facilita la labor de mediación que debe llevar a cabo la universidad porque permite el manejo, por parte de todos los sectores, de un lenguaje común haciendo más sencillo el establecimiento de acuerdos entre las partes. El siguiente diagrama muestra las sinergias entre los sectores:





Para que sea posible un desarrollo regional es necesario, entre otros aspectos, que todos los sectores que hacen vida en ese espacio estén articulados y posean sentido de cooperación, tengan objetivos en común, compartan la mayor cantidad de información posible y conozcan sus fortalezas y debilidades así como las oportunidades y amenazas que les rodean. El compromiso de la universidad es ser un agente que facilite todos estos procesos a través del desarrollo de investigaciones y actividades dirigidas a los sectores involucrados, y tal compromiso es mayor si la razón de ser de la universidad es el desarrollo de una región en particular, es decir, si fue concebida desde sus inicios como una universidad regional.

## Bibliografía

Boisier, Sergio (2001). Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial. Documento de Trabajo N° 5. Sevilla. Instituto de Desarrollo Regional. Santiago de Chile.

Boisier, Sergio. (2005) ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL. N° 86. Agosto. Santiago de Chile.

Martínez, Enrique. (2004). Estimación de la cuenta de producción del sector financiero regional. Caso: Entidades de Ahorro y Préstamo del Estado Lara, Venezuela. (Lapso: primer y segundo semestre del año 2000). Trabajo de Ascenso. Decanato de Administración y Contaduría. UCLA, Barquisimeto. Venezuela. (Mimeo.)

Maza Zavala, Domingo F. (2000). Análisis Macroeconómico. Economía Real. Tomo II. Ediciones EBUCV. Caracas.

## La participación en la construcción del desarrollo local

---

Omaira Peña \*

La crisis de los modelos propuestos para alcanzar el desarrollo en las sociedades latinoamericanas, condujo a realizar una revisión profunda de los mecanismos que centraban las expectativas y los esfuerzos en buscar inversiones desde afuera. A fines de la década de los setenta, se corroboró de una manera sumamente costosa para la sociedad, que ese modelo de desarrollo basado en lo económico, había conducido a estas sociedades a costos sociales irreversibles, desequilibrios en la balanza de pagos, desigualdad de oportunidades para que la mayoría accediera al crecimiento económico, pero además, serios obstáculos de orden interno (regional/local) que impidieron que las naciones desarrollaran capacidades para crear vías posibles a la adaptación de nuevas tecnologías, e innovación en los procesos de producción y, sobre todo crear las

---

\* Socióloga. Universidad Central de Venezuela (UCV). Magíster en Administración del Trabajo y Relaciones Laborales. (UC). Tesista Doctorado en Estudios del Desarrollo. CENDES. Línea de Investigación: Participación Ciudadana y Desarrollo Local. Docente en el Decanato de Ciencias y Tecnología. e-mail: omairap@cantv.net.

condiciones necesarias que frenaran la caída de la población en los abismos de la pobreza.

Ante tal panorama, durante la década de los ochenta se produjeron una serie de pronunciamientos en torno a la búsqueda de salidas a las sucesivas crisis que se vivieron en América Latina; de las cuales existen muy pocos ejemplos de recuperación. Según documentos del ILPES<sup>22</sup>, la constatación de los efectos perversos de los modelos de desarrollo “obligó a un cambio sustancial de actitud y a la irrupción de una nueva política de desarrollo que revalorizaba el potencial endógeno y resaltaba el papel del territorio como algo más que un mero soporte de actividades inconexas” (ILPES. 1998:3), lo que permite vislumbrar las medidas que se plantearon entonces como prácticas para la superación de la crisis que recorría el Continente.

En este contexto surgen las iniciativas de Reformas del Estado, en vista de la incapacidad de los Estados Latinoamericanos para superar los escollos que les impedían alcanzar el desarrollo. La recomendación que se les ofrece a estas naciones es que las reformas deben estar fundamentadas en un diagnóstico de las necesidades y expectativas de la población con respecto a su propio devenir; atender las diferencias y, a la vez, que esa reestructuración del Estado tenga objetivos comunes que conduzca a las sociedades a concatenar los virajes que había dado el capitalismo, el nuevo orden económico internacional, los nuevos polos de poder que habían surgido, con las particularidades de cada una de las regiones y localidades constitutivas de los Estados Latinoamericanos.

## Propuestas para los cambios en América Latina

Ante estas evidencias no se puede obviar que los procesos

---

<sup>22</sup> Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

de descentralización se convirtieron, desde la segunda mitad de los ochenta, en la condición necesaria para que los países emprendieran una serie de cambios y transformaciones en sus instituciones. En este orden de ideas, Lalander apunta que “la descentralización puede verse como la respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la incapacidad del Estado de satisfacer las demandas de la población, debido a la falta de canales para la participación política y ciudadana” (1999:84).

En la búsqueda de la resolución de los problemas que se habían heredado de, por una parte, los cambios en la demanda mundial, el agotamiento de los mercados en que tradicionalmente se colocaban los productos nacionales y, por otro lado, la modificación de la configuración territorial/espacial, en tanto que la competitividad requería de nuevos escenarios de transacciones de carácter económico, en el sentido que las regiones y localidades pudieran establecer los puentes comunicantes de sus centros de producción directamente con los mercados internacionales con los cuales hubiesen establecido acuerdos directos, sin el tutelaje de los gobiernos centrales. En este marco es donde el planteamiento de la reestructuración de lo territorial se apoya, de manera que se pudieran crear condiciones óptimas para el acceso a nuevas oportunidades de inserción en los mercados globales.

Apunta Laureano Lázaro, citando a Boiser, que “la descentralización territorial es una condición necesaria para el logro de la transformación productiva de la equidad y la sostenibilidad del desarrollo” (1999).

De allí se desprende entonces que los procesos descentralizadores latinoamericanos que se gestaron entre finales de la década de los ochenta y toda la década de los noventa, haya levantado una serie de polémicas entre diversos autores que analizan y emiten opiniones en torno a la importancia de lo local/regional, como alternativa de desarrollo y en lo referente a las limitaciones de estas

sociedades inscritas en América Latina para construir y aplicar estrategias orientadas a la promoción del desarrollo local.

En este sentido es importante anotar que las crisis de los países Latinoamericanos, además de otras regiones en situación similar diseminadas por el resto del mundo, son de carácter sumamente complejo y por ello no basta sólo argumentos de origen macroeconómico, sino que se hace necesario observar también las instancias sociales, políticas y culturales cuyos desequilibrios afectan todo el cuerpo de la sociedad; de manera que las estrategias de transformación y reforma de las estructuras de los Estados se piensan en términos de integralidad. Ahora, si bien es cierto que los desequilibrios en las economías nacionales afectan la base material de la sociedad; también es cierto que las relaciones sociales se alteran, y como bien señala Maza Zavala (1995), las crisis afectan de manera precisa las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

Ante la complejidad de las situaciones que presentan cada uno de los países en situación de crisis, los organismos internacionales recomiendan implementar estrategias para paliar la crisis, como por ejemplo concentrar esfuerzos a través de los procesos descentralizadores para democratizar las estructuras socio – políticas, modernizar las estructuras productivas, crear las plataformas necesarias para adaptar tecnologías y abrirse a los mercados internacionales, atendiendo las potencialidades de las regiones. Todas estas recomendaciones evidenciaban, por supuesto que la crisis latinoamericana era general y mucho más compleja de lo que se esperaba, pero además evidenciaba el agotamiento de la matriz Estado -Céntrica, como lo expresa Cavarozzi (2000).

### La emergencia de la perspectiva del desarrollo local

Constituye un intento de dar respuestas y buscar soluciones a las dificultades de las sociedades latinoamericanas, cuya responsabilidad coinciden la mayoría de los analistas y teóricos en señalar a

la decadencia del Estado / Nación. Es así como la presencia del Estado en absolutamente todas las actividades de carácter socio-económicas de la sociedad, limita las iniciativas de las regiones y/o localidades disminuyendo así la eficiencia y rentabilidad de sus recursos, el control de sus instituciones y la realización de gestiones político- administrativas que les permitan generar las condiciones de autonomía que necesitan para proveerse y administrar los recursos financieros requeridos para enfrentar los graves problemas que adolecen las sociedades latinoamericanas.

En este contexto, surgen como propuestas válidas, las políticas de desarrollo local como alternativa para llevar a cabo un proceso descentralizado que enfrente las incapacidades de un Estado omnipresente que se había desbordado en sus propias limitaciones, no solamente para administrar los recursos naturales, sino también para aplicar estrategias que logran disminuir los obstáculos que impiden la autonomía y el desarrollo local promueve.

De esta manera, en un documento del ILPES se señala: " Aunque esta nueva estrategia desde abajo tiene su origen en la década de los 70, ha sido en los 80 cuando los procesos de descentralización y desarrollo local adquirieron más importancia y cuando la estrategia oculta del desarrollo se ha ido transformando en una estrategia activa". (1998)

Ello indica que cuando la mayoría de la población se asume como actor involucrado de manera activa en los procesos de desarrollo de lo local, puede lograr que:

1. El potencial territorial/local se valore, para que se convierta en factor de potenciación de los recursos propios de la localidad o región.
2. Se establezcan mecanismos de cooperación y solidaridad entre los gobiernos y los emprendedores, quienes pudieran definir conjuntamente el diseño de estrategias para la

maximización de la productividad local.

3. Ocurra el redimensionamiento de las instituciones, de manera que éstas puedan rescatar la importancia que se les ha asignado como expresión de lo social y logren consolidarse como pilares fundamentales de los procesos de desarrollo.

Con respecto a este último aspecto, la mayoría de los estudiosos del tema coinciden en señalar que este factor está directamente vinculado – en las sociedades Latinoamericanas en particular – con la participación, vista ésta como actividad de la población orientada hacia la resolución de sus asuntos, en la búsqueda de estrategias para articularse a las instituciones que le son inherentes, así como para desarrollar sus capacidades, de manera que sean factores que la articulen con su contexto y con el resto del mundo, en beneficio propio y de sus localidades. En este orden de ideas, vista la participación desde esta perspectiva, la propuesta del ILPES de trabajar en función de sustituir la concepción tradicional de espacio es bastante probable. Pero para lograr una visión compartida de espacio se requiere que esa concepción de “simple contigüidad física sea sustituida por la de espacio de solidaridad activa”

Para reforzar el planteamiento anterior es importante traer a colación la tesis sostenida por el autor alemán Ferdinand Tönnies (1855 – 1936), en la que argumenta que la realidad social colectiva se construye a partir de la interrelación entre individuos, que se mantiene como una unidad viva en la medida que esa interrelación esté fundada en objetivos comunes, pero que además debe poseer una importante carga afectiva que tenga como función cohesionar al grupo de individuos que comparten un espacio determinado y prolongado en el tiempo. Esta argumentación de Tönnies sirve de base para entender la participación como “un producto de la afirmación recíproca de voluntades unidas por un querer común, que a su vez surge de la identificación entre los individuos”. (Farfán.1999:202).

## La participación: ¿clave del desarrollo?

Lo señalado anteriormente indica entonces que en la construcción del Desarrollo Local es importante lo económico, evidentemente, pero es vital para su consolidación darle un lugar privilegiado a la gente, lo humano, lo cotidiano y las actitudes de la gente ante situaciones que se le presenta en la complejidad de la realidad. De la interrelación que mantenga la gente en sus espacios y su articulación con el contexto más amplio va a depender la consolidación de la comunidad como tal y su disposición para la construcción de su propio destino. Con ello se quiere significar que la participación es una actividad, un factor de cuya presencia activa depende el grado de desarrollo que se pueda alcanzar, es como lo expresa el ILPES, un reactivo que puede contribuir de manera importante a acelerar o frenar cualquier posibilidad de desarrollo; pues la suma de voluntades en un querer común, es ya de hecho, un síntoma de desarrollo en cualquier sociedad que se lo proponga.

Este síntoma de desarrollo que es la participación, tiene en su expresión municipal la base fundamental del éxito o fracaso de las políticas que se implementen para el alcance de un desarrollo local autónomo y la incorporación efectiva de la participación de la población que actúe realmente como un reactivo.

Ahora bien, cabe plantearse entonces la interrogante ¿cuáles han sido los obstáculos que han impedido a las mayorías de las sociedades latinoamericanas tener una presencia activa y participativa en la construcción del desarrollo de sus localidades?

En principio se puede acotar que la excesiva internalización del Estado como centro de todas las actividades, rector de todas las instancias gubernamentales y administrador de la institucionalidad, ha impedido un desarrollo autónomo de las comunidades, que respondan a sus necesidades y expectativas; pero además de ello, las normas que regulan la participación que está prevista en casi todas



las Constituciones, leyes y reglamentos de las sociedades Latinoamericanas, no se han orientado para profundizar la interrelación entre las instituciones que funcionan a nivel local y los ciudadanos.

En este sentido y según lo apuntan Jungemann y Carrillo (1999), con base en un análisis elaborado por el BID, donde se señala que en la mayoría de los países Latinoamericanos se evidencia una falta de capacidad institucional a nivel local para impedir la resistencia a llevar a cabo exitosamente un reordenamiento de la organización a nivel local, que facilite la participación de la población en las diversas instancias de la institucionalidad. De acuerdo a ello podemos anotar que:

1. Los gobiernos locales latinoamericanos no están en capacidad, ni tienen los medios financieros suficientes para atraer inversiones desde afuera que contribuyan a crear una plataforma económica lo suficientemente sólida y autónoma que sea capaz de autofinanciar su propio desarrollo.
2. Los espacios destinados a la interrelación de las comunidades con los agentes de los gobiernos locales son poco flexibles, lo cual impide aprovechar el marco normativo para desarrollar estrategias realmente innovadoras y potenciadoras de la participación.
3. Dentro del marco normativo de la mayoría de las municipalidades, la participación individual aparece restringida sólo al cumplimiento de actividades de carácter administrativo (pago de impuestos, como electores de autoridades gubernamentales, p/ej.)

Aunado a lo anterior, la relación de la ciudadanía con los gobiernos locales está determinada por lo contemplado en los marcos legales, por lo tanto la relación se percibe como una participación mercantilizada, en el sentido que las posibilidades de participación son de carácter clientelar y los ciudadanos terminan por establecer una relación con los entes gubernamentales para “com-

prar” un bien o un servicio público.

En este sentido es importante observar que la administración o gestión pública debe descentralizarse y por ende flexibilizarse para contribuir a lograr que la alternativa de una democracia participativa supere los esquemas de una relación gobernados/gobernantes contaminada de elementos predominantemente mercantilistas.

En la mayoría de las sociedades Latinoamericanas se requiere de la creación de dispositivos que reactiven la capacidad de los ciudadanos para solidarizarse en torno a un objetivo común, que bien pudiera ser la articulación de sus demandas, sean estas de orden político, de usuarios o de accionistas – con respecto a esta última demanda, cabe plantearse la posibilidad que los ciudadanos se conviertan en verdaderos vigilantes del rendimiento de sus inversiones, vale decir estar atentos del destino que tienen sus impuestos.

Es de hacer notar que actualmente existe una tendencia generalizada a nivel de las instancias gubernamentales a desconfiar de las capacidades locales que se generan al interior de cada localidad y ello atenta contra la fluidez de los mecanismos que sirven de canales de participación. Al respecto Iranzo (2002) sostiene que:

“ La desconfianza en las capacidades locales, ha provocado que tradicionalmente no se impulsen desde niveles regionales y nacionales, mecanismos de consulta a cargo del gobierno local para definición de los planes de desarrollo, limitándose éste escasamente a solicitar listados de necesidades que rara vez son incorporados para ser atendidos de manera coordinada entre los distintos niveles de gobierno.”

Esto demuestra que la ausencia de mecanismos desde las instancias gubernamentales es paralela a la ausencia de bloques de ciudadanos o bloques sociales que impulsen propuestas reivindicativas o políticas, que sean lo suficientemente amplias como para articularse con las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad y en especial con los sectores más desposeídos de la localidad. A propósito de estos sectores es importante señalar que generalmente carecen de las herramientas necesarias para acceder a los espacios de toma de decisiones y participación y cuando acuden a ellos, se limitan a tratar de buscar ayuda para resolver problemas inmediatos y de carácter individual. Estas condiciones se convierten en obstáculos para entrar en los espacios de negociación con las entidades gubernamentales y con otros sectores de la sociedad, elevándose así, los niveles de exclusión de extensos sectores de la población, sectores que durante largo tiempo han permanecido a la expectativa ante la deuda pendiente que el Estado Benefactor, había ofrecido como mejores condiciones de vida.

Hay que tomar en cuenta que la dinámica a nivel mundial ha conducido a este Estado providencia a una crisis que evidentemente ejerce su impacto en los espacios de interrelación entre los ciudadanos y de éstos con las instituciones gubernamentales. Los nuevos esquemas, bajo los cuales se mueven las diferentes organizaciones de la sociedad, deben entonces plantearse “la búsqueda de una nueva articulación entre el Estado y la sociedad” (Arocena, 1995), pero aunado a ello se requiere también la búsqueda del diseño de nuevos acuerdos sobre situaciones colectivas que procuren el bienestar de la sociedad en su conjunto.

A este respecto, cabe señalar que los cambios que se han originado por la dinámica misma de la sociedad, también afecta el mapa político/institucional y ello conduce a modificaciones profundas en los intereses de las colectividades nacionales, regionales y locales.

Putnam (1993) señala que los cambios que han tenido lugar desde mediados de los años noventa a nivel mundial han alterado de alguna manera el equilibrio de poder e interés, por lo que cabe preguntarse ¿es a partir de estos desequilibrios que el desarrollo de lo local pudiera avanzar como una institución viva, capaz de crecer en un querer común, conducente a una autonomía local? O ¿será posible convertir los desequilibrios entre factores de poder e intereses, en la base sólida necesaria para la construcción de un desarrollo local? Un desarrollo local que garantice la ampliación de las oportunidades, aumente la confianza en las capacidades de todos los miembros de la colectividad y sobre todo que ayude a establecer el compromiso de ampliar los espacios de participación, así como promover acciones para potenciar el involucramiento de los ciudadanos en la planificación, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

### La práctica participativa y los nuevos escenarios políticos

Indudablemente que la participación es uno de los pilares fundamentales del desarrollo, pues las actividades que definen la participación, son los mecanismos que articulan las relaciones entre los individuos y las instituciones. Y las instituciones realmente funcionan cuando los ciudadanos asumen que la participación es además de un derecho, un principio que debe permanecer constante dentro del sistema social, pues es así que realmente pudiera pensarse en su función de base sólida de la democracia, cualquiera sea la perspectiva de ésta (representativa o participativa); en tanto que son las actividades participativas garantes de la retroalimentación, condición necesaria en un Estado Democrático, que se nutre de los aportes realizados por los ciudadanos y las organizaciones a las cuales se adscriben .

A manera de resumen, se pudiera decir que la importancia de la participación en la vida de las colectividades viene dada porque:

- En una primera instancia el desempeño de las instituciones se evalúa por la transparencia con que se establecen los acuerdos entre los gobernantes y los ciudadanos y/o las colectividades.
- Es fundamental que se mantenga un grado de injerencia elevado y constante de los ciudadanos y las organizaciones en la resolución de los problemas comunes.
- La capacidad que desarrollen los diferentes actores para contraer compromisos confiables, realizables y oportunos, es decir poner en funcionamiento una verdadera acción colectiva en beneficio de todos.

La participación comience a percibirse como un conjunto de actividades realizadas por los ciudadanos, pero también por las organizaciones, las instituciones nacionales, regionales y locales en espacios de interrelación cuya definición debe ser lo suficientemente abierta, democrática y flexible, para que concurren tanto los intereses individuales como los colectivos.

En este orden de ideas es importante anotar lo que para Putnam es una comunidad cívica: es donde los miembros que la integran tienen igualdad de derechos y deberes, procuran establecer relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación, sus integrantes se empeñan en fomentar la confianza mutua que permita superar el oportunismo que pueda atentar contra el sentido de solidaridad y compromiso, cuya consecuencia inmediata es la deserción de los individuos de la acción colectiva y por lo tanto la deshabilitación de los principios que norman el desarrollo humano. Desarrollo humano que contribuya a una ciudadanía consciente de sus capacidades para intervenir en los asuntos públicos, en la construcción de espacios de interrelación; consciente además de sus plenos derechos en el ámbito político, jurídico y socio-económico. Solo así, potenciando las actividades conscientes, la solidaridad y la integralidad, podemos pensar en un verdadero Desarrollo Latinoamericano.

## Bibliografía

Cavarozzi, Marcelo. (2000). Modelos de Desarrollo y Participación Política en América Latina: Legados y Paradojas. En: Capital Social y Cultura: Claves y Estrategias para el Desarrollo. BID-Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Farfán, Rafael. (1998). "Ferdinand Tönnies: La crítica a la Modernidad a partir de la Comunidad. En: Teoría Sociológica y Modernidad. UNAM. México.

ILPES. (1998). Manual de Desarrollo Local. Dirección de Desarrollo y Gestión Local. Edición conjunta: Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco. España.

Iranzo, Mauricio. (2002). Desarrollo Local y Gestión del Desarrollo. En: Aportes para la Investigación en Gerencia y Contaduría en Venezuela. Ediciones BCV- UCLA. Barquisimeto.

Jungemman, Beate y Carrillo Marianela (1999). Privatización, Descentralización y Revalorización Local. El Caso de Los Pijiguaos en el Estado Bolívar En: Cuadernos del CENDES Año 16. N° 40. Enero- Abril 1999.

Lalander, Richard. (1999). Descentralización, Oportunidades Políticas y Tensiones intragubernamentales en Venezuela. En: Cuadernos del CENDES. Año 16. N° 40. Enero- Abril. Caracas.

Lázaro A, Laureano. (1999). Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local. Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Vol. XXXI. No. 122. Ministerio de Fomento. España.

Maza Zavala, Domingo F. (1995). Políticas de Estabilización y Ajuste en la América Latina. En: Revista Nueva Economía. Publicación de la Academia de Ciencias Económicas. Caracas.

Putnam, Robert. (1993). Para hacer que la Democracia Funcione. Editorial Galac. Caracas.

## La universidad en la construcción de la sinergia participación-sostenibilidad en el marco del desarrollo

Hilda Alejua \* y Aurora Anzola \*\*

El debate sobre el papel que debe jugar la Universidad en el tema del desarrollo constituye hoy por hoy un punto fundamental dentro de la actual dinámica en la que se encuentra inmersa la sociedad latinoamericana, puesto que la Universidad se encuentra rezagada frente a la velocidad de los cambios que están dándose (Boisier, 2004; Bruner, 2006), situación que la debe llevar a reasumir su rol importante como generadora de conocimiento e innovaciones acordes con la realidad. Dichos cambios se asocian directamente con el proceso de la globalización, entendida como “un descriptor de la actual fase tecnológica del desarrollo del capitalismo...” (Boisier, 2004: 2)<sup>23</sup>; que exige innovación, conocimiento, organización y capacidad de producción. En este sentido, Boisier afirma que “... aparece claro que la condición básica, para cualquier organización, sea funcional como una empresa o una universidad, sea territorial, como una región o país, para acoplarse al ‘centro’ de la globalización, es decir, a su núcleo dinámico cognitivo,

---

\* Ingeniero Agrónomo. (UCLA). Cursante del Doctorado en Estudios del Desarrollo. UCV – CENDES. Investigaciones en Desarrollo Sostenible – Participación, Profesor Agregado. Decanato de Agronomía – UCLA. e-mail: halejua@ucla.edu.ve

\*\* Abogado. Doctorante en Estudios del Desarrollo – UCV – CENDES. Investigaciones en el área de Corresponsabilidad, Sociedad Civil, Administración Pública. Profesor Agregado. DAC. Candidata PPI 2004. DAC – UCLA. e-mail: aanzola@ucla.edu.ve

<sup>23</sup> Ver para ampliar “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?, documento del Encuentro Internacional “Desarrollo Local en un mundo global”. [www.eumed.net/eve](http://www.eumed.net/eve)

reside en disponer del saber necesario y pertinente para ello" (2004: 17).

En este contexto cabe destacar que está ocurriendo una revalorización del territorio puesto que, siguiendo la tesis localista de autores como Piore y Sabel, Porter, Vásquez-Barquero, Cuadrado Roura y Boisier entre otros, los lugares y localidades están siendo más y no menos importantes en su contribución a la innovación y a la alta tecnología. Por lo que la Universidad, en la relación con su entorno, debe partir de las consideraciones de los valores, capacidades y necesidades locales para contribuir con un verdadero proceso de desarrollo. Entendiendo que el desarrollo es local, humano, sostenible y endógeno.

En este sentido, la Universidad forma parte de la endogeneidad de los territorios, lo cual le otorga el compromiso de contribuir con la construcción de la sinergia de elementos claves del desarrollo como la sostenibilidad y la participación, aspectos que serán considerados a continuación.

### La universidad como constructora de sinergia

La Universidad del siglo XXI debe concretar su responsabilidad social, de manera que contribuya al desarrollo sostenible y al mejoramiento del conjunto de la sociedad en la que opera (UNESCO, 1998). Por ello, la Universidad debe transformarse para adecuarse a los cambios que su entorno (mediato e inmediato) está experimentando, de manera oportuna; y así construir la sinergia que impulse el desarrollo, partiendo de dos elementos claves: la sostenibilidad y la participación.

La universidad en su papel de constructor de sinergia busca la concertación y concurso activo de los diversos actores del desarrollo en un territorio, donde el objetivo a alcanzar debe ser superior a la sumatoria de los aportes de cada uno de estos actores (Serani, 1991).



Este rol que debe asumir la universidad nace de las necesidades sentidas de un bajo grado de articulación entre los diferentes actores del desarrollo; producto del bajo grado de capacitación tanto de funcionarios y equipos técnicos locales, empresarios, instituciones y organizaciones públicas y privadas, entre otras; puesto que desconocen los beneficios que traería dicha articulación, así como los mecanismos estructurales e instrumentos legales para implementar distintas formas asociativas o cooperativas que atiendan las realidades históricas de ese contexto territorial determinado. En este sentido la Universidad, debe tener capacidad de reconocer las potencialidades endógenas para la construcción de sinergia del territorio en el que interactúa; identificando a su vez, tanto los beneficios como los costos que implica la cooperación, de manera que no se deje de lado las particularidades de cada actor sin mermar su velocidad de operación.

Es decir la Universidad, se debe transformar en un centro que anticipe, advierta y prevea problemas futuros en las sociedades emergentes, de manera que genere diferentes escenarios de soluciones, conjuntamente con los principales actores que integran al territorio. Por lo que la Universidad no debe estar ajena al proceso de globalización, en este sentido, de acuerdo a los planteamientos de Boisier, la revalorización de los territorios conllevaría también, a nuestro modo de ver, a la revalorización de la Universidad, siempre que ésta sea capaz de convertirse en un actor estratégico dentro de la red de actores que conforman una localidad, así como que de ella emerja continuamente conocimiento e innovación pertinente y oportuna que contribuya al desarrollo de forma sinérgica.

Ahora bien, nuevamente, cuando hablamos de desarrollo, ¿a qué nos estamos refiriendo? Consideramos que el desarrollo debe ser entendido de manera integral. Este es un concepto altamente complejo, multidimensional, de carácter cualitativo, donde lo humano, lo endógeno, lo sostenible, lo territorial, son aspectos o componentes inherentes al desarrollo mismo.

La relación de la Universidad con su entorno debe partir de las consideraciones de los valores, capacidades y necesidades locales para contribuir con un verdadero proceso de desarrollo. El desarrollo es local, humano, sostenible y endógeno, como se señaló anteriormente, por lo que Boisier entiende que el desarrollo "... es un fenómeno dependiente de la trayectoria e históricamente evolutivo y que como tal se inicia siempre en un lugar (o en varios pero nunca en todos), siempre como un proceso endógeno (aunque su base material puede ser considerablemente exógeno), siempre descentralizado y siempre con una dinámica capilar 'de abajo hacia arriba y hacia los lados', que terminará por producir, en función de la dialéctica territorio/función propia de la modernidad, una geografía del desarrollo, rara vez uniforme, comúnmente con la forma de archipiélago, o en el extremo, con la forma de la dicotomía centro-periferia" (2004: 7).

En este contexto, el desarrollo está asociado a la idea de cambio – gradual y direccional – que se relaciona al desenvolvimiento cualitativo de potencialidades de complejidad creciente; donde el proceso de mejoramiento de la condición humana (es decir, la relación hombre-naturaleza) debe hacerse sostenible.

La sostenibilidad del desarrollo debe ser vista desde tres pilares fundamentales: 1. Economía: La creación de riqueza y condiciones adecuadas de vida; 2. Sociedad: La eliminación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida, y 3. Medio ambiente: La preservación de los recursos naturales para las generaciones futuras.

Diagrama 1



Fuente: Elaboración propia (2004)

De acuerdo a Castellano (2004) el desarrollo sostenible es “el proceso de lograr el desarrollo humano de manera incluyente, conectada, equitativa, prudente y segura. La inclusividad implica desarrollo humano en el tiempo y en el espacio. Conectividad implica interdependencia de lo ecológico, lo económico y lo social. Equidad sugiere justicia intergeneracional, intrageneracional e interespecies. Prudencia tiene que ver con los deberes de cuidado y prevención tecnológica, científica y política. La seguridad demanda estar a salvo de amenazas crónicas y protección contra disrupciones dañinas” (P. 4).

En atención a lo anterior, se observa la complejidad del concepto de sostenibilidad, lo cual requiere la interpretación e interconexión de las dimensiones o aspectos que lo conforman. Es aquí donde las Universidades se deben transformar, a nuestro modo de ver, en animadores continuos del proceso del desarrollo. Entendiendo por animadores, aquellas instancias capaces de propiciar sinergias promotoras del desarrollo.

En este sentido, el desarrollo sostenible sólo es posible alcanzarlo potenciando el capital social; y una manera de hacerlo es a través de la participación, factor trascendental en la visión sistémica

del desarrollo. Por lo cual, la actuación de la Universidad debe ser la de propiciar escenarios que de una u otra forma conlleven a la materialización efectiva de la participación social como tal, para la contribución del proceso de desarrollo en un país.

Las consideraciones participativas son especialmente importantes en el contexto del desarrollo sostenible, puesto que:

- El desarrollo sostenible articula una visión dinámica de la sociedad y de las interacciones entre la sociedad y el medio ambiente, de forma que la gobernanza para el desarrollo sostenible implicará necesariamente un cambio social conscientemente dirigido. En definitiva, el desarrollo sostenible supone un avance orientado en base a líneas específicas que evite futuros sociales insostenibles (Meadowcroft, 1997).
- El concepto tiene una carga normativa: las decisiones relativas al desarrollo sostenible no se pueden reducir a elecciones técnicas (aunque éstas son importantes) sino que requieren elecciones de valor sobre las prioridades de los individuos y las comunidades, así como sobre la distribución de costos, beneficios y riesgos (Lafferty and Langhelle, 1999).
- El concepto tiene un carácter global, integra la toma de decisiones de distintas esferas de la vida social y penetra en un sinnúmero de sectores y dominios.
- Si bien la orientación general del desarrollo sostenible es clara, solamente a través de la experimentación se puede acumular el conocimiento necesario para identificar el tipo de gestión de las interacciones socio-ecológicas que será más apropiado en el futuro. En otras palabras, no existe ninguna guía preexistente de la escala y el carácter específicos de la transformación de las prácticas sociales e instituciones que requiere el desarrollo sostenible.

Estas características sugieren que si cualquier proyecto político exige una mayor participación en la toma de decisiones, también la exige el desarrollo sostenible. Respecto a la noción de cambio social deliberativamente orientado, la participación puede ser entendida no sólo como un imperativo democrático (como garantía de que los actores sociales podrán hacer aportaciones en la definición de la dirección del cambio), sino también como una estrategia dirigida por el gobierno y desplegada con el fin de identificar las reformas necesarias. Esto implica un nuevo papel del Estado y de la Universidad. En este contexto la participación como herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible, tiene base tanto constitucional, como legal y sub-legal en Venezuela.

Existe en el contenido constitucional una revalorización de lo social, otorgando un mayor espacio a la participación directa de la gente en la ejecución de estrategias de desarrollo, lo que podría indicar un adelanto hacia un proceso de humanización de la política. Sin embargo es en el proceso de la puesta en práctica hacia los resultados planteados, donde se podrán hacer tales inferencias.

La promulgación en el marco de la legislación nacional para la fecha (1.996), de la "Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Pública" por parte de la Asamblea Legislativa del estado Lara, marca un hito histórico, que podría ser visto como un adelanto hacia la modernización del Estado, ya que la participación de la población es definida como un mecanismo de acción en los asuntos públicos dentro del proceso de cambio que necesita el país. En este sentido, la descentralización efectiva de competencias administrativas y políticas juega un papel importante para su materialización. (Anzola Nieves, 2003)

La participación puede permitir que los individuos y los grupos concilien y redefinan los intereses relevantes, contribuyan a configurar el futuro y se ajusten al cambio inminente. De manera que a través de la participación pueda la Universidad contribuir a la

construcción de consensos y a la identificación de los puntos en los que el consenso sólo es posible mediante una construcción de viabilidad donde la negociación implica ceder en algo para que ganemos todos.

Con relación al contenido normativo del desarrollo sostenible, la participación puede facilitar una manifestación más completa de las actitudes existentes, la yuxtaposición de diferentes enfoques y la transformación de valores. Por lo que respecta al carácter global de la acción de sostenibilidad, la participación puede fomentar la integración de conocimiento y la adaptación de la gobernanza a los diversos contextos transversales relevantes para el desarrollo sostenible, jugando la Universidad un rol estratégico en el desarrollo de capacidades endógenas de participación. Asimismo, en lo que atañe al “aprendizaje a través de la acción” (“learning through doing”), la participación puede promover la gestión adaptativa y la adquisición de conocimiento por parte de los actores sociales y los gobiernos. (Meadowcroft, 2003)

De allí que, es fundamental para la efectividad de la teoría del desarrollo sostenible, que quienes detentan el poder se den cuenta de la necesidad de integrar a la gente dentro de las estructuras reales de poder con el fin de confrontar los problemas principales de nuestro tiempo. Lo que implicaría, una redistribución del poder, tanto político como económico. Este prerrequisito para cualquier programa de sostenibilidad es fundamental, como expresa Barkin, “ya que la mayoría de los análisis técnicos destacan que los patrones que perpetúan estas desigualdades conducen a una mayor degradación ambiental. (e.g., Boyce 1994; Goodland y Daly 1993)” (2003:64)

Pero la sostenibilidad no versa simplemente sobre la preservación ambiental, como se ha dicho con antelación. Esta involucra la participación activa de la gente, para que con la comprensión de la dinámica de los sistemas naturales, oriente el rediseño de los sis-

temas productivos, incrementado su productividad mientras conservan la capacidad del planeta para hospedar a las generaciones futuras.

Como vemos, el desarrollo regional debe ser sostenible, y debe relacionarse con un proceso de participación sinérgica entre sus actores principales, capaces de conciliar propuestas de desarrollo que promuevan la interconexión de la triada: economía-sociedad-ambiente. En este sentido, a la Universidad se le demanda hacer esfuerzos por fortalecer las competencias cognitivas y morales de los sujetos involucrados en este proceso, para lo que debe realizar una serie de modificaciones pertinentes, tanto estructurales como de funcionamiento, que impliquen la reorientación de la formación de recursos humanos calificados, ubicados en tanto “agentes de desarrollo local” en el ámbito gubernamental, empresarial y social y en la producción de “conocimiento estratégico” sobre el desarrollo y el territorio.<sup>24</sup>

La Universidad como apalancador de sinergia requiere propiciar y activar la participación personal y de los colectivos a favor de la sostenibilidad del desarrollo. A tal fin, la Universidad debe reconsiderar su papel, entendiendo que está llamada a construir cuatro tipos de saberes relacionados entre sí, a favor del desarrollo sostenible (Ferrer y otros, 2002): el saber, que significa dominar una serie de conocimientos básicos; un saber hacer, referido a una serie de campos científicos relacionados con la competencia profesional; un saber ser, que supone un cierto desarrollo personal y social del individuo; y un saber actuar, que representa las bases de un comportamiento responsable que guíe las actuaciones.

---

<sup>24</sup> Documento final del Proyecto “Formación de Agentes de Desarrollo Local en Uruguay”. Universidad Católica, CLAEH, AECI.

## Bibliografía

Alejua, Hilda y Anzola Nieves, Aurora. (2004). Aproximación a los conceptos de Desarrollo Sostenible y Sostenibilidad en Latinoamérica. Trabajo final Seminario Teorías y Enfoques del Desarrollo. Doctorado en Estudios del Desarrollo. UCV-CENDES. Mimeografiado.

Anzola Nieves, Aurora. (2003). La Política Territorial en el marco jurídico institucional en Venezuela. Revista Compendium. Año 6. No. 11 Diciembre 2003. pp. 5-22.

Barkin, David. (2003). Riqueza, Pobreza y Desarrollo Sostenible. Documento electrónico. <http://www.mtnforum.org/resources/library/barkd97a.htm>

Boisier, Sergio. (2004). I. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Encuentro Internacional "Desarrollo Local en un mundo Global", del 3 al 23 de diciembre de 2004. Consulta realizada el 28/01/2005. <http://www.eumed.net/eve/>

Castellano Bohórquez, Hercilio. (2000b). Globalización y Ordenamiento Territorial en Venezuela. Cuadernos del CENDES. Año 17. No. 43. Segunda época. Enero-Abril, pp. 277-290.

Gabaldon, J. (2002). Desarrollo Sustentable y Democracia. Revista del CLAD. Reforma y Democracia. No. 23. Caracas Venezuela.

Galindo, Miguel. (1993). Crecimiento Económico. Principales teorías desde Keynes. Mc Graw-Hill. España.

Meadowcroft, J. (2003). Trabajo presentado en el seminario sobre "Gobernanza para el Desarrollo Sostenible". Barcelona, España.

Proyecto "Formación de agentes de desarrollo local en Uruguay". (2001). Universidad Católica, CLAEH, AECI



Sen, Amartya. (2002). Teorías del Desarrollo a Principios del Siglo XXI. Documento electrónico [http://www. 16.987.57.5640/search?q=cache:CeW](http://www.16.987.57.5640/search?q=cache:CeW)

Serani Pradenas, Edmundo. (1991). El concepto de sinergia. Unidad de Estudios y Publicaciones. No. 17, julio de 1991. Consulta realizada el 14/03/2005. [http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie\\_estudios/esolis/nro017.html](http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro017.html)

---

## Políticas públicas y capital social en el desarrollo regional y local

Mauricio Iranzo T. \*

Independientemente de los resultados que algunos sectores o más bien grupos económicos pudieran ostentar, es inocultable en Venezuela la presencia de una pobreza creciente y de una terciarización incontrolable de la economía, a la que se agrega una pseudoinstitucionalización de la subcontratación, que más allá del deterioro de la actividad económica que pudiera achacarse a la polarización política, expresa la agudización de contradicciones seculares que adquieren su dimensión más crítica en la aparente confrontación formal – informal de la organización del trabajo. La informalidad, que obviamente no se limita a la buhonería, es a todas luces el disfraz de la flexibilización, que a su vez esconde la necesidad empresarial formal de disminuir sus pasivos laborales y hacer

---

\* Sociólogo. (UCV) DEA Planificación del Desarrollo Regional, Sorbonne Nouvelle, París, Francia. Coordinador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Proyecto VEN-91-04. "Apoyo de la Economía Popular. 1987-1993". Coordinador del Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo (Convenio UCLA-CENDES-UCV). Docente Investigador DAC-UCLA. PPI

más expedita la contratación y despido del personal sin la carga de la seguridad social.

Si a esto le agregamos una transición de un modelo a otro aparejada a una confirmación del papel asistencialista y compensatorio de los programas sociales, los cuales desde hace tiempo no son definidos en el marco propiamente dicho de una política social, el papel del Estado se reduce cada vez más a la transferencia de recursos a los sectores más necesitados, dando lugar a la manipulación política de quienes quieran ser beneficiarios. Aunque no es posible ni es el objetivo de este trabajo detenerse en este punto, es interesante decir que también existen programas y proyectos que atienden a sectores de la población ubicados como integrantes de la economía social o popular, en vista de su incuestionable presencia, pero ante la que deberían definirse a profundidad criterios que fortalezcan sus aportes a las redes de solidaridad y apoyo mutuo, antes que darle soporte como economías de subsistencia basadas en la “autosobreexplotación” del trabajo, opción muy conveniente para el modelo de desarrollo implantado. Sobre este aspecto se enuncian algunas consideraciones más adelante en este documento.

Sin embargo, el marco general descrito no es óbice para comprobar también otras tendencias y realidades, que se manifiestan prácticamente como contracorriente, a pesar de las condiciones que favorecen la disgregación y el atomismo, las cuales logran incentivar procesos presentes como posibilidades alternativas.

## Modelos emergentes

La crítica fundamental tanto al modelo proteccionista como al de apertura, en cuanto modelos aplicados en los países atrasados o periféricos, radica en el enfoque economicista que los caracteriza, centrado en el crecimiento económico como objetivo, desde el que se supone deberían derivarse beneficios al conjunto de la sociedad.

Más allá de la concepción “ingenua” que revela<sup>25</sup>, no hay manera de seguir sosteniendo la idea de un beneficio a futuro de un crecimiento económico que, cuando ocurre, normalmente es acumulado de manera restringida con apenas un efecto residual para la mayoría de la población. En las condiciones actuales fomentadas por el proceso globalizador, la aplicación del modelo de economía abierta al pie de la letra ha provocado desde la miseria generalizada hasta el arrase de potencialidades que no estaban en correspondencia con los intereses específicos de los actores predominantes, aunque pudieran traducirse en ventajas competitivas en algunas áreas.

En este contexto, sea por los conflictos políticos y sociales que surgen cíclicamente y/o por las presiones de los sectores económicos mantenidos al margen y que son afectados negativamente por las políticas aplicadas, se han producido opciones con distintos grados de elaboración, donde han participado desde la academia hasta las experiencias sociocomunitarias, pasando por los partidos, algunas de manera recurrente en vista del manejo político-electoral del que han sido objeto, pudiendo crearse distorsiones al despertar esperanzas y hasta espejismos de superación fomentados por la agudización de la desigualdad y la pobreza.

Pero desde el enfoque territorial, cuando se apela a la reivindicación de lo local para contrarrestar los efectos perversos de lo global, expresándolo como desarrollo local, se pretende mucho más que una consigna, la cual podría decirse contiene el significado del desarrollo, en cuanto a que realmente éste no existe si no es posible apreciarlo y vivirlo localmente. Este concepto, si además se enriquece desde una perspectiva inclusiva, que no busque diferenciarse sino más bien complementarse con lo endógeno, lo sostenible y en definitiva lo humano, podrá dar lugar a la construcción de una no-

---

<sup>25</sup> Con demasiada frecuencia se minimizan los intereses del gran capital que son favorecidos con sus efectos.

ción compartida que por supuesto rechaza la idea de reducir el desarrollo al simple crecimiento económico.

Por otra parte, referir lo local significa incorporar la dimensión espacial de manera preferente, en términos de ámbitos subnacionales, no necesariamente establecidos por los límites regionales y municipales, pero en los que la consideración de éstos le da una connotación importante a la hora de señalar el papel del sector público.

La delimitación de un territorio conlleva la caracterización de quienes lo ocupan, tanto instituciones como personas, y el reconocimiento de los rasgos distintivos que los muestran con determinados valores y creencias, componentes básicos de toda cultura. Por lo tanto, teniendo en cuenta la relación entre estos elementos y las menciones que se han hecho del capital social, pareciera adecuado profundizar en aquellas definiciones de desarrollo local que nos acerquen a este relacionamiento pero manejándolo con criterio de integralidad, para lo que se podrían presentar dos, una que identifica el desarrollo local con el municipio y otra, muy similar, que no delimita su espacio a esta división político administrativa:

“El Desarrollo Local es un proceso de dinamización de los recursos humanos y materiales, así como de sus potencialidades, en lo económico, social, cultural y tecnológico, existentes en el ámbito territorial de un municipio, impulsado a través de la participación de todos los actores que en él se desenvuelven y con el apoyo irrestricto del gobierno local, mediante la gestión y concertación de políticas, planes y acciones que coadyuven al Desarrollo Humano de sus habitantes.”<sup>26</sup>. A ello vale agregar que:

“Se considera al Desarrollo Local como un proceso de

---

<sup>26</sup> Mauricio Irazzo T.: “Desarrollo Local y Gestión del Desarrollo”, en Revista Cuestiones Locales, N° 2, Universidad de Carabobo, Valencia, 2.002, p. 21

prácticas institucionales participativas que, partiendo de las fortalezas y oportunidades de un territorio determinado (en función de los recursos naturales, económicos, sociales, culturales y políticos), conduce a mejorar los ingresos y calidad de vida de su población de manera sostenible y con niveles crecientes de equidad”<sup>27</sup>

Pero la complejidad del problema nos exige recurrir a la sistematización de autores como Sergio Boisier, para concentrarnos en un tipo de clasificación como la que realiza cuando afirma que “parece posible distinguir a lo menos tres contextos no necesariamente independientes entre sí que cobijan modalidades diferentes y sustantivas de desarrollo local, más allá, como se dijo, de su indesmentible dimensión geográfica: el enfoque del desarrollo local como una matriz de estructuras industriales, el enfoque del desarrollo local como un proceso endógeno de cambio y el enfoque del desarrollo local como empoderamiento de una sociedad local”,<sup>28</sup> y de esta manera colocar la discusión del tema en la perspectiva de la complementariedad.

En este sentido, se establece el criterio de considerar como válido el carácter complementario de las modalidades señaladas, ya que, a nuestro entender, una no es posible sin las otras y todas son necesarias. A los efectos de este trabajo, se asume además que sin el empoderamiento de la sociedad local no es posible construirle viabilidad a las dos anteriores, y que en procesos de esta naturaleza es indispensable la convocatoria de los actores locales y regionales con capacidad para facilitarlo, como es el caso de las universidades.

---

<sup>27</sup> Mercedes Caracciolo y María del Pilar Foti: “Economía solidaria y capital social: contribuciones al desarrollo local”, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2.003, p. 25

<sup>28</sup> Sergio Boisier: “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”, ponencia al encuentro internacional virtual Desarrollo Local en un Mundo Global, Diciembre, 2.004

## Participación y desarrollo

Si empoderamiento es “dar el poder”, y el poder que se otorga se refiere al acceso de la población a la toma de las decisiones que la afecten, indudablemente se trata de las decisiones relacionadas con lo público y más concretamente, de la participación colectiva en lo público. Pero sólo parte de lo público corresponde a lo estatal, por lo que también es preciso considerar el empoderamiento en cuanto a la democratización de las estructuras tradicionales de poder, más allá de lo estatal.

Dicho de otra manera, para que las sociedades locales asuman su propio destino, dentro de los márgenes del Estado – Nación y como resultado de procesos sociopolíticos abiertos donde se transfieran poderes y competencias, la colectividad debe buscar en sus propias dinámicas los factores que le permitan aprovechar sus potencialidades, las cuales pueden estar mediatizadas por relaciones subordinadas a estructuras sociopolíticas tradicionales, haciendo de la participación un ejercicio retórico e intrascendente.

Además, la realidad de la participación, se ha insistido, no consiste simplemente en la creación de oportunidades para ejercerla, o que desde los distintos niveles del Estado se ofrezcan mecanismos más o menos institucionalizados para actuar “corresponsablemente” o en obtener mediante la presión organizada la aceptación del derecho a estar involucrado en las decisiones del poder público. Cada sociedad detenta unas condiciones sociohistóricas y sociopolíticas que son el reflejo de su nivel de desarrollo, en las que la cultura y la tradición local juegan un papel preponderante y que se manifiestan con distintas características dependiendo de las condiciones socioeconómicas de cada estrato poblacional, que pueden ser identificadas como capacidades.

Por lo tanto, la concreción de los procesos de empoderamiento, en contradicción a lo que convencionalmente se

cree, no depende tanto de la voluntad política, sino de las capacidades locales, hoy en día estudiadas, entre otras categorías, a través del concepto de capital social. Quien emite debe tener la potestad para poder hacerlo y quien recibe puede tener distintas capacidades para administrarlo y ejercerlo, en el entendido que la motorización del proceso está en manos de la población y no del gobernante de turno.

Ahora bien, en la relación social las formas de expresión de las capacidades, entendidas como aquellos atributos que le permiten al ser humano aprovechar las oportunidades adecuadamente,<sup>29</sup> no solamente están asociadas a los niveles educativos sino que deben ser adecuadamente contextualizadas para ser correctamente comprendidas. En este sentido, los vínculos entre empoderamiento y participación articulados a través de las capacidades, podrán apreciarse mejor al ser considerados como componentes del capital social, pero de una vez es preciso decir que si la participación, en cualquiera de sus dimensiones y más allá de lo formal, puede estar supeditada a su condición de costumbre o valor arraigado en una sociedad local determinada, también puede ocurrir que, si no existe en estos términos, se instituya legalmente, pero pase a ser objeto de manipulación por los sectores dominantes al no estar enraizada en los valores compartidos de la cultura local.

### Capital social para el desarrollo

Fundamentalmente con los trabajos de Bourdieu, Hirschman, Coleman, Putnam y Kliksberg, se ha adelantado en la definición de un concepto que todavía está en elaboración. Sin embargo, desde sus investigaciones, se podría afirmar que los elementos que lo caracterizan se encuentran alrededor de la identificación de redes, normas o reglas y valores que conducen a un beneficio mutuo, por

---

<sup>29</sup> Siguiendo el concepto de Amartya Sen incorporado a la definición de Desarrollo Humano del PNUD

lo que, tentativamente, la siguiente aproximación nos da una idea de lo que consideramos Capital Social: "Son las relaciones de confianza y cooperación desarrolladas, a través de la participación, entre actores sociales para el logro de bienes públicos, que se expresan en una trama, tejido o red, de normas y compromisos cívicos, explícitos e implícitos, regidos por una ética social y familiar e inmanentes a una cultura determinada."<sup>30</sup>

Siendo el resultado de las relaciones, del intercambio, su carácter es compartido, no se detenta ni se acumula individualmente como patrimonio propio, ya que es necesariamente colectivo, característica que resalta Barreiro, investigador español sobre el tema: "El capital social son las normas y las redes que permiten a la gente actuar de manera colectiva. El capital social son las instituciones, el conjunto de relaciones, actitudes y valores que determinan las interacciones entre las personas y que suponen, a la vez, una red social que produce utilidades y beneficios para las personas que participan." (Fernando Barreiro, 2.004) Por cierto, cuando se refiere a utilidades y beneficios, no necesariamente son monetarios o financieros, ya que pueden ser intangibles.

Pero todavía falta mucho por investigar y en este campo la universidad tiene una responsabilidad fundamental, a través de la cual debe nutrir tanto las orientaciones políticas como los contenidos curriculares de las carreras que dicta. No necesariamente la solidaridad entre los integrantes de un sector de la sociedad se traduce en resultados satisfactorios para el conjunto de ella ni la confianza que demuestren algunos actores económicos en sus transacciones significa que se está respetando el bienestar colectivo.

Por lo tanto, para evitar equívocos, debe dejarse claro que cuando se insiste en un nuevo paradigma del desarrollo, no es sola-

---

<sup>30</sup> Manejando los elementos comunes a los autores citados, tomados desde su complementariedad.



mente por las carencias de los modelos actualmente en proceso, en los que, por ejemplo, destaca la inexistencia de un enfoque ético de los problemas, sino porque las alternativas deben encontrarse a partir de nuestras propias capacidades y potencialidades, que en gran medida pareciera que fluyen y se nutren en los componentes de nuestro capital social. Es decir, urge impulsar un paradigma basado en la ética y el capital social, implantado a través de la participación y en función de las capacidades humanas, de tal manera que conduzca a la plenitud de una vida digna para todos.

## Bibliografía

Barreiro, Fernando (2004). Capital Social y Desarrollo Local. Ponencia al Encuentro Internacional Desarrollo Local en un Mundo Global, España. [www.eumed.net/eve](http://www.eumed.net/eve).

Boisier, Sergio. (2004). Desarrollo endógeno: ¿Para que? y ¿Para quien? El humanismo es una cuestión contemporánea del desarrollo. En: Revista RIADEL. Cuarto trimestre. Santiago de Chile. Post Modernismo Territorial y Globalización: Regiones pivotaes y Regiones virtuales. Documento 93/19. Serie Ensayos. ILPES. Noviembre. Santiago de Chile.

Caracciolo Mercedes y Foti Maria del Pilar. (2003). Economía Solidaria y capital social: contribuciones al desarrollo local. Editorial Paidó. Buenos Aires.

Iranzo, Mauricio. (2002). Desarrollo Local y Gestión del Desarrollo. En: Aportes para la Investigación en Gerencia y Contaduría en Venezuela. Ediciones BCV- UCLA. Barquisimeto.

## Universidad, democracia y ciudadanía

---

Salvador Camacho \*

Los derechos que sustentan los principios de ciudadanía y democracia, se convierten en reto no solamente de la sociedad en su conjunto sino también de las instituciones, que como la universidad, deben contribuir en la formación de ciudadanos.

Según Arellano, citado por Pérez Baltodano (1997), por ciudadanía se entiende la capacidad del individuo para participar en la definición de los procesos sociales, políticos y económicos que afectan su condición como miembro en la sociedad. Esta relación tan dinámica y vulnerable ha sido condicionada por el proceso histórico de surgimiento y consolidación de los Estados soberanos y de la amplitud o flexibilidad de los espacios diferentes a los controlados por el Estado.

Este proceso histórico tiene sus raíces en el siglo XVI cuando surge el Estado moderno en su ruptura con el orden medioeval, lo cual se ha expresado en los significativos cambios sociales, económicos, científicos y tecnológicos. La nueva característica del Estado involucró dos aspectos fundamentales como son el surgimiento de nuevas clases sociales y el principio de soberanía, reforzando la visión política del desarrollo histórico social en contraposición a la influencia mística y religiosa predominante, proceso que tiene una manifestación trascendental en la Europa del siglo XVIII, etapa durante la cual se consolidan las repúblicas y la protección por los Estados de la igualdad, la libertad y derechos ciudadanos a

Médico Veterinario. (UCLA). Msc. en Planificación de la Educación Superior. Doctor en Educación. Línea de Investigación: Sociohistoria de la Educación y el Desarrollo. e-mail: scamacho@ucla.edu.ve

pesar de las desigualdades que acompañaron el surgimiento del capitalismo. El principio de ciudadanía guiado por la idea de igualdad acompaña el desarrollo de nuevos modelos de Estado, de ahí su gran vulnerabilidad al verse afectado por intereses políticos y económicos dominantes.

Otro de los condicionantes de la capacidad de participación del ciudadano, lo constituye la relación entre quienes hacen las políticas públicas en representación del Estado y quienes las reciben, haciendo posible la consolidación o no de la democracia y la gobernabilidad. La ciudadanía también se ve afectada, en tiempos de globalización, ante el debilitamiento de los Estados soberanos, sobre todo los países económicamente subdesarrollados, los cuales sucumben ante las presiones de los polos de poder transnacionales, que paradójicamente han generado movimientos en defensa de los derechos sociales en el planeta como son, por ejemplo, los movimientos ecologistas.

La globalización ha afectado la condición de ciudadanía a tal punto que inclusive ha generado en el hombre la creencia en una nueva ciudadanía para él, la de "ciudadanos del mundo" (Boisier, 2004). En el marco de la dinámica globalizadora también el debate se orienta a la defensa del ser individual y colectivo en vinculación con lo territorial, aflorando categorías conceptuales complejas que demandan que el análisis se oriente a la relación de la persona o el colectivo con la posibilidad de desarrollo del espacio en el cual habita, haciendo que el ejercicio de la ciudadanía sea posible, real y concreto. Uno de esos conceptos que expresan esa dinámica es el de desarrollo local; que según Buarque, citado por Boisier (2004) "es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida en la población" (P. 8).

El desarrollo local impone la necesidad del aprovechamiento

innovador y eficiente de los recursos del espacio territorial y la participación creativa y organizada de los ciudadanos, haciendo que el esfuerzo de ellos y de los entes gubernamentales locales sumen resultados en correspondencia con una visión de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida colectiva.

Según Pérez Baltodano (1997) la historia reciente de América Latina se caracteriza por:

- a. La base territorial del Estado empieza a perder relevancia como contenedor de las fuerzas sociales.
- b. El diseño y ejecución de políticas públicas por parte del Estado no está sujeta a la voluntad popular.
- c. Los espacios de participación ciudadana están determinados por los requerimientos y condicionamientos de la economía mundial.
- d. La política social en América Latina no es el resultado de la democratización del poder estatal soberano y de la constitución de una estructura de derechos ciudadanos.
- e. La política social en América Latina no es un instrumento de desarrollo social que nace de la congruencia entre los que hacen políticas públicas y los que las reciben.
- f. Las políticas clientelares, asistencialistas y coercitivas han impedido la formación de espacios públicos para el ejercicio de la ciudadanía.

Este contexto se expresó claramente en la década de los ochenta, "la década perdida", en los cuales hubo altos niveles de endeudamiento de los países latinoamericanos y altas tasas de interés con consecuencias sociales muy conflictivas ante la reducción de las posibilidades de mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, limitándose los espacios de participación. En estas condiciones, en las cuales el Estado se ve cada día más vulnerable ante el ritmo de la economía de mercado globalizado y las demandas sociales cada vez menos satisfechas, la inestabilidad

social se incrementa y con ella la ingobernabilidad, propiciando la ruptura entre el Estado y la sociedad, tal como ocurrió en la década de los noventa, siendo Venezuela un ejemplo de estas circunstancias.

El desarrollo de la sociedad y la construcción de un Estado que desate los nudos críticos, que frenan el fortalecimiento de la ciudadanía, se convierten en una tarea urgente que es responsabilidad de todos. Combatir la pobreza, los problemas de salud, la falta de alimentos, el desempleo y otras consecuencias de un Estado ineficiente y atado a las fuerzas del mercado transnacional y que no ha activado las fuerzas sociales y económicas para el desarrollo nacional es el reto de transformación social colectiva, teniendo como norte una visión de desarrollo humano integral.

Con Rojas (1999), compartimos las expectativas y retos en cuanto a que deberíamos:

“avanzar hacia una democracia que combine la representación con la participación y le abra campo al ejercicio directo de la democracia, construyendo con ello, un sistema político de responsabilidad compartida entre dirigentes y dirigidos, entre gobernantes y gobernados que permita impulsar el crecimiento del ciudadano como fundamento y principio de toda república verdaderamente democrática”.

Hacer realidad el modelo de desarrollo humano pasa por promover el cambio en las instituciones de la sociedad, no solamente en las públicas sino también las privadas. En ambas, la responsabilidad social debe convertirse en una política que derive estrategias que impacten el mejoramiento significativo de los índices de calidad de vida de la gente. En este sentido, la universidad,

centro de reflexión y producción de conocimientos científicos y tecnológicos debe jugar un rol destacado, convirtiéndose en escenario para agilizar el encuentro con la sociedad y colocar la ciencia al servicio del desarrollo. Universidad, ciencia y ciudadanía se integran en perspectiva del desarrollo de las sociedades en la medida que el acceso, almacenaje, comprensión y uso del conocimiento impactan la calidad de vida de la gente. Esta interacción y el impacto que genera el conocimiento produce un desequilibrio creciente entre los países con diferentes niveles científicos y tecnológicos lo cual representa un tema de interés central no solamente por el significado de la transferencia de conocimientos y la dependencia tecnológica, sino también por las consecuencias del debilitamiento del estado/nación. (Lema, 2000).

Esta situación de vulnerabilidad y comprometimiento de la estabilidad de muchas naciones en desarrollo, entre ellas Venezuela, puede ser enfrentada en gran medida si los centros de generación de conocimientos, como las universidades, asumen definiciones espistémicas e implementan políticas que permitan fortalecer un sistema nacional de ciencia y tecnología que contribuyan a hacer posible el desarrollo social. El debate entre ciencia y desarrollo se pone al servicio de la construcción de ciudadanía, en la medida que la investigación científica tenga impacto social y económico y para ello la ciencia y la tecnología debe convertirse en componente básico de las políticas públicas para contribuir a la democratización y garantía de los derechos ciudadanos, lo cual supone sectores políticos que usen más intensamente la información y los conocimientos disponibles.

Con Vessuri (2000), asumimos el siguiente planteamiento.

Los países tendrían que elaborar una visión estratégica de su integración en el nuevo escenario mundial, reestructurando su aparato administrativo y colocando en el corazón de

su esfuerzo de desarrollo a la ciencia y tecnología, estrechamente ligadas a la formulación de la política económica y de distribución de recursos de la nación. Dadas las debilidades existentes, sería importante profundizar y acelerar las reformas en curso no sólo de la educación superior y de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología sino también del aparato del Estado, construyendo canales efectivos de diálogo sobre problemas en los que la ciencia y la tecnología tienen un nuevo papel social. (P. 56).

En tal sentido, es posible que el Estado y las instituciones públicas y privadas conjuntamente con las comunidades organizadas, en una cruzada diálogo de saberes, no solamente jerarquicen los problemas frenadores del desarrollo sino que de manera colectiva se definan las estrategias y acciones a tomar. En este proceso la universidad tiene una altísima responsabilidad; puede convertirse en institución integradora, en el espacio para la discusión, en donde ciudadanos todos construyamos el destino de nuestra sociedad.

A manera de conclusión y tendiendo a una visión optimista de profundización de la ciudadanía en el país y la región, estamos obligados a reflexionar en los siguientes aspectos:

1. Existe la necesidad de transformar un Estado excluyente de grandes estratos de población, que ha generado altos niveles de vulnerabilidad porque no ha eliminado sus causas estructurales, en un Estado incluyente con claridad en las dimensiones locales y globales del desarrollo social.
2. La ciudadanía, en perspectiva de las capacidades y derechos, debe ser ejercida por ciudadanos conscientes de su realidad histórico social, capaces de influir en el diseño de

políticas públicas y de implementar estrategias y acciones que se reviertan en la eliminación de los nudos críticos representados en la pobreza, el desempleo, la desnutrición, los problemas de salud y educación y las condiciones inadecuadas de vivienda y hábitat.

3. La anterior afirmación, demanda repensar no solamente el ejercicio de la ciudadanía, sino también el rol social que cumplen las instituciones públicas y privadas.
4. La Universidad, como institución pública también tiene que ser repensada, haciéndola más pertinente e innovadora, en la cual el proceso educativo sea centrado en la formación de profesionales ciudadanos.
5. Es urgente la búsqueda de coincidencias en el complejo mundo del trabajo académico, conformando equipos multidisciplinarios que trasciendan al análisis social y contribuyan con su conocimiento a promover espacios de encuentro con los ciudadanos, fortaleciendo el diálogo de saberes y así orientar de mejor manera el desarrollo local.

## Bibliografía

Boisier, Sergio. (2004). Desarrollo endógeno: ¿Para qué? y ¿Para quién? El humanismo es una cuestión contemporánea del desarrollo. En: Revista RIADEL. Cuarto trimestre. Santiago de Chile.

Pérez Baltodano, Andrés. (1997). Estado, Soberanía y Políticas Públicas en América Latina. En: Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

Rojas, Jorge. (1999). El individuo flexibilizado por un orden social precario. Criterios de sustentabilidad social. Revista Sociedad Hoy. Año 2. Santiago de Chile.



Vessuri, Hebe. (2000). Prioridades en Ciencia y Tecnología y Contexto Político. La experiencia latinoamericana. En: Pensar la Ciencia. Los desafíos éticos y políticos del conocimiento en la posmodernidad. UNESCO/ IESALC. N° 15. Caracas.

Lema, Fernando (2000). Pensar la ciencia: Los desafíos éticos y políticos del conocimiento en la posmodernidad. UNESCO/ IESALC. N° 15. Caracas.

---

## Aspectos económicos del desarrollo regional y local. El aporte de la agricultura

Edwing Salazar \*

El concepto de desarrollo ha sido confundido tradicionalmente con los de progreso, riqueza o crecimiento. Buscando las causas de “la teoría ortodoxa sobre el crecimiento económico”, la cual se ha elaborado pensando en los países industrializados o sobre la base de las Riquezas de las Naciones, se observa una larga lista de recursos y circunstancias necesarias para el desarrollo económico que provoca el surgimiento de serias dudas sobre la posibilidad de que llegue a realizarse realmente cualquier desarrollo económico, lo cual conduce a reflexionar sobre ¿Cómo se entiende que un país “estancado” pueda tener, simultáneamente, tantos recursos disponibles?

El error radica en la forma en que se extendió dicho pensamiento económico sobre los países no desarrollados, llevando a cabo toda una serie de aplicaciones prácticas de esas teorías, con

---

\* Ingeniero Agrónomo. (UCLA). Especialista y Magíster en Gerencia Agraria. (UCLA). Candidato a Doctor. Programa de Metodología, Técnicas y Análisis del Desarrollo Regional. Convenio Universidad de Sevilla, España – UCLA. e-mail:edwings@ucla.edu.ve

objeto de hallar las combinaciones óptimas de recursos y factores de producción necesarios para alcanzar un mayor crecimiento económico.

El paso del tiempo y la fuerza de los hechos han permitido realizar una separación entre los conceptos de desarrollo y crecimiento, que durante largo tiempo se han considerado como idénticos,<sup>31</sup> sin embargo, al momento de distinguir entre los distintos niveles de desarrollo en que se encuentra una nación, se aplican una serie de términos en los que no están de acuerdo algunos autores, por lo que cada vez menos hablan de países subdesarrollados como situación previa a la de desarrollo.

Otros autores prefieren el término de países en vías de desarrollo. Los pitagóricos nos hablan de países del tercer y cuarto mundo, sin establecer claramente cuáles son los primeros y los segundos mundos, ni saber con certeza que existieron. Los amantes de la geografía distinguen entre el Norte y el Sur, de forma que un factor todavía no revelado asocia a la riqueza y a la prosperidad con el grado de latitud, por otra parte, se habla de países pioneros y países atrasados, marcando de esta forma la llegada tardía de algunos países a la concepción y prosecución del desarrollo. Otros prefieren hablar de países ricos y países pobres, aceptando que la renta es la única variable que marca la medida y evolución del desarrollo. Además, si somos estrictos en la utilización de los términos, la pobreza hace referencia a la ausencia de un conjunto de necesidades básicas para el sustento y la vida, lo cual confiere cierto carácter social a la expresión.

En realidad, la utilización de los distintos términos descritos, si bien unos son más acertados que otros, está tan extendido y

---

<sup>31</sup> Banco Mundial. Informe sobre la pobreza de 1990. Se señaló que en los años 50 y 60 se consideraba al crecimiento como el principal medio de reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida.

son de uso tan frecuente que se utilizan para determinadas situaciones, tratando de suavizar o esconder ciertos problemas. Lo que supone que un país al estar ubicado geográficamente en el cono sur, se le conferiría cierto nivel de atraso, lo cual lo condenaría a vivir en tal situación por siempre.

En un sentido tradicional, se define al crecimiento como aquella capacidad que tiene una nación para alcanzar un incremento sostenido de su PIB ó PNB, lo cual no explica la distribución de la renta, pero si representa la demanda real que puede realizar un individuo medio de un país. De esta forma, el desarrollo viene marcado por la evolución del crecimiento del PIB y del factor demográfico. Por tanto, ante un aumento del PIB per cápita, lo puede generar tanto el descenso de la tasa de crecimiento de la población o un aumento en la tasa del PIB. Durante los primeros años de la preocupación internacional por el desarrollo, sus proponentes daban por supuesto casi universalmente que su elemento central consistía en elevar la producción por habitante, principalmente por la industrialización (omitiendo la importancia de otros factores), de esta forma, el logro del desarrollo económico sería alcanzado al maximizar la tasa de inversión y un mayor nivel de industrialización<sup>32</sup>.

Sin embargo, esto no deja de ser una simple ilusión frente a la realidad, la renta por ser un medio, se puede emplear en salud, educación o vivienda, pero puede que esto no suceda de este modo. La existencia de una tasa elevada del PIB y PNB per cápita no siempre viene acompañada de mejores niveles de vida. Rosenstein-Rodan<sup>33</sup> afirma que los factores llamados no económicos repre-

---

<sup>32</sup> Walfe, Marchall (1976) «El Desarrollo Esquivo. Comisión Económica para América Latina. Fondo de Cultura Económica, México. pág. 21.

<sup>33</sup> Rosenstein-Rodan, Paul (1986) «Natura Facit Saltum: Análisis del Procesos de Crecimiento en Desequilibrio» tomado de la recopilación «Pioneros del Desarrollo» de Meier y Seer. Banco Mundial (2001) Madrid pág. 220.

sentan la diferencia entre lo necesario y lo suficiente.

Schumpeter en 1911, estableció las premisas teóricas que permitirían la utilización de ambos conceptos, la consideración como componentes de un mismo proceso los enmarca como tendencias cualitativas diferentes en el proceso evolutivo del sistema capitalista, entendido éste como proceso histórico.

A partir de este análisis, Carmagnani<sup>34</sup>, considera que se producirá crecimiento cuando en una economía se observan movimientos que no muestran diferencias cualitativas significativas respecto a la situación anterior, sin embargo, se observará desarrollo cuando en estos movimientos se registren diferencias cualitativas significativas respecto al estado anterior. La cuestión radica en que a pesar de haber tenido un crecimiento sostenido, el nivel de vida de la población ha permanecido muy bajo, inalterado e incluso inferior con respecto al momento inicial. La renta tiene, por tanto, una serie de insuficiencias observables para ser considerada la única medida del desarrollo.

Esto nos lleva a repensar en el concepto, ya que se debe concebir al desarrollo como un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las aptitudes individuales y de las instituciones, así como de la aceleración del crecimiento económico, la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza<sup>35</sup>.

Por su parte, el Banco Mundial<sup>36</sup> se refiere a los cambios

---

<sup>34</sup> Carmagnani, Marcello (1988): «Crecimiento y Desarrollo». Editorial Oikos-Taus. Barcelona, pág. 16.

<sup>35</sup> Michael P. (1990) «El desarrollo económico del tercer mundo» Editorial Alianza, Madrid, pág. 118

<sup>36</sup> Banque Mondiale (1990): «Rapport sur le développement dans le monde 1990: La Pauvrete». Washington, pág. 3

que se han de dar en los poderes públicos, para mejorar los niveles de vida, el primero consiste en poner en marcha aquello que los pobres tienen en mayor abundancia, a saber, su fuerza de trabajo... (...) y el segundo consiste en asegurar a los pobres un mínimo de servicios sociales, incluidos los servicios y redes asistenciales de salud, planificación familiar, nutrición y la educación básica primaria. El proceso de desarrollo debería crear al menos un entorno favorable capaz de dar a los individuos y a las colectividades posibilidades reales de potenciar una vida productiva conforme a sus necesidades e intereses<sup>37</sup>. Las metas de todo programa de desarrollo deben consistir en incrementar las oportunidades que se ofrecen a los individuos, aceptando el crecimiento como eje impulsor del desarrollo humano, sumado a otros grandes objetivos como la reducción de la pobreza, el acceso a los servicios básicos y la elevación del nivel educativo<sup>38</sup>.

Ahora, y de acuerdo a toda esta revisión, el desarrollo local no dispondría de un cuerpo teórico propio o autónomo en las "teorías del desarrollo". Por el contrario, existen diversas teorías del desarrollo que tienen diferentes implicancias en su forma de ver lo local.<sup>39</sup>

En ese sentido, el desarrollo local debe considerar y ser considerado en relación a los contextos en los que se maneja, fundamentalmente los ámbitos regionales y nacionales, pero sin llegar a perder la perspectiva de globalidad.

En los últimos años los procesos de globalización de la eco-

---

<sup>37</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 1999. «Report Mondial sur le Développement Humain 1990» Ed. Económica, París, Pag 1.

<sup>38</sup> Banque Mondiale (2002): «Rapport sur le développement dans le monde 2001. Editorial Mundi prensa, Madrid.

<sup>39</sup> Arocena, José: El Desarrollo Local como desafío contemporáneo. CLAEH-Nueva Sociedad, 1995.

nomía, la política y la cultura han tenido una incidencia en los territorios y sociedades locales. Como consecuencia de ello, aumentan los factores a tener en cuenta para el desarrollo de los territorios y crece la incertidumbre acerca de su futuro económico.

Bervejillo señala que “ las transformaciones actuales pueden ser analizadas como una simultaneidad de aspectos que llevan a una desterritorialización y reterritorialización, reconociendo que los sistemas globales determinan desplazamientos en algunos territorios...., pero a su vez, se confirma la territorialidad, en un sentido fuerte, como factor decisivo para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen, en algún momento cuestionados y reafirmados, como ámbitos y sujetos del desarrollo” .<sup>40</sup>

Sin embargo, estas condicionantes globales no afectan de la misma manera a los territorios. Los que han alcanzado cierto nivel de desarrollo y cuentan con una masa crítica de capacidades estratégicas estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio.

Esta óptica implica una lectura compleja, sistémica, la cual permita articular las restricciones y potencialidades de cada región con las determinantes globales. Estas tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para insertarse competitivamente en un escenario globalizado y para generar adecuados niveles de integración de sus ciudadanos o, por el contrario, incrementar los niveles de fragmentación social y exclusión.

El desarrollo local aparece como una nueva forma de ac-

---

<sup>40</sup> Federico Bervejillo: “Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo”. Artículo en el libro: Desarrollo Local en la Globalización. Javier Marsiglia (comp.). CLAEH. Montevideo, 1999.

tuar desde lo local en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en lo global de manera competitiva, capitalizando al máximo posible sus capacidades, es una nueva manera de comprender y construir un país. Por una parte, se hace visible el territorio completo, todas sus regiones, municipios y comunidades, no sólo como “problemas” o como “fuentes de diversas demandas”, sino también y principalmente como sujetos y generadores de desarrollo. Se hace necesario entonces romper con los enfoques que ven al desarrollo local como parte de la reforma del estado, o asociado a procesos de descentralización que, en definitiva, promueven el empobrecimiento de lo nacional y también de lo local. No entendemos el desarrollo local como compensación ante un “mal desarrollo” nacional, sino como una nueva forma de articular el desarrollo.

Esto significa que el desarrollo local es un proceso orientado a promover la cooperación entre actores públicos, de diferentes niveles institucionales, con el sector privado, para que éste sea visible.

Para un adecuado estudio de las realidades locales, se debe considerar, metodológicamente, establecer matrices de análisis que permitan cruzar los distintos diagnósticos estratégicos con las potencialidades y recursos naturales disponibles, en ese sentido, el desarrollo local se transforma en un proceso más socio-político que económico en sentido estricto. Los desafíos son las formas de articulación entre actores y el capital social. En términos más generales<sup>41</sup>: es un proceso de concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de cada ciudadano, un proyecto común de desarrollo, que implica la

---

<sup>41</sup> Enriquez, Alberto: “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. Alternativas para el Desarrollo No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2003.

generación del crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de elevar la calidad de vida de cada familia que vive en ese territorio.

Esto implica una visión de mediano y largo plazo, con acciones al corto plazo, que permitan el avance de manera gradual hacia la concertación de los agentes locales con agentes regionales y nacionales, y la construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado. Al reconocer que la realidad es diversa en cada región, se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se transforma en un instrumento necesario para la gestión del desarrollo nacional.

Los procesos de desarrollo local, y las experiencias de gobernabilidad, se dan sobre territorios determinados. Lo local no está nunca definido a priori, sino que es, básicamente, una construcción social. Así, cuando se habla de desarrollo de un territorio, se lo concibe en relación a cuatro dimensiones básicas (Gallicchio, op.cit.):

- Económica: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- Social y cultural: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
- Ambiental: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- Política: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Por ello, el desarrollo en general y el desarrollo local en particular reconocen diferentes dimensiones, los gobiernos también lo deben hacer. Las cuatro dimensiones anteriormente descritas,



deben ser referencias insoslayables de cualquier proyecto de gobernabilidad local.

A pesar de estos señalamientos incuestionables, hay quienes sostienen el carácter determinante de lo global sobre lo local y los procesos de “desterritorialización”. En esta óptica, lo local es subordinado a las dinámicas globales. Otras posturas expresan lo local como alternativa a los “males” de la globalización. Lo local es visto así como la única alternativa frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, pobreza e injusticia. El desarrollo local es visto como una política compensatoria, como una respuesta a las dinámicas globales. En esta propuesta lo local adquiere sentido, pero en un marco en el cual no tiene un propósito distinto a la articulación compleja de la sociedad contemporánea.

En este punto, lo local y lo global parecen aspectos difíciles de comprender, ya que en el fondo buscan articular categorías que aparecen como incompatibles. Sin embargo, son procesos que se vienen encadenando paralelamente a los procesos de reforma del Estado en América Latina.<sup>42</sup>

El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como mejorar la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío nos impulsa a optimizar la utilización de los recursos que están y quedan en el ámbito territorial, promoviendo los procesos endogeneizantes en la región.

Finalmente, hay que decir que uno de los objetivos del de-

---

<sup>42</sup> Gallicchio, Enrique: “La Agenda Latinoamericana del Desarrollo Local”. Presentado en el Seminario Regional sobre Desarrollo Local. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Antigua, Guatemala, 9 de mayo de 2002.

sarrollo local es generar riqueza en un territorio. Los instrumentos para esto son, por ejemplo, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos y del territorio, y la coordinación de programas y proyectos.<sup>43</sup>

Los impactos esperados son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo y la calidad de éstos, el aumento de la productividad, el aumento de la recaudación municipal, traducidos en una mejor calidad de vida.

En este campo podemos claramente identificar instrumentos útiles para llevar adelante cada una de estas acciones. Los principales programas de desarrollo económico local (PDEL) son los que deben referir la dinamización empresarial (fortalecer y atraer empresas), el fomento del empleo (políticas activas de empleo) y el asociativismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio).

En cualquier caso, esto no debe perder de vista las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. Como señala Albuquerque,<sup>44</sup> los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas, en el campo de la micro y de la macroeconomía. Señala que no se deben confundir los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción, de carácter microeconómico, con la globalización económica, pero que en cualquier caso, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumados a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales provoca una fuerte

---

<sup>43</sup> Los siguientes párrafos tienen como base el documento: "Desarrollo Económico Local", Asociación Chilena de Municipalidades, 1996.

<sup>44</sup> Albuquerque, Francisco: Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.

reestructuración de estos sistemas locales, demandando una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.

Dentro del contexto de este análisis, hemos podido observar que en la actualidad todos los países han visualizado a la agricultura como un activo estratégico. Sin embargo, la valoración de su importancia en los medios políticos y entre los tomadores de decisiones es diferente, al punto de que en algunos se ve disminuida su valoración política y los apoyos que recibe, mientras que en los países más desarrollados, el respaldo se confirma con la asignación de importantes cantidades de recursos en forma de subsidios y ayudas externas. Durante el año 2002, los países desarrollados invirtieron 350 millardos de dólares en subsidios gubernamentales en apoyo a sus agricultores<sup>45</sup>.

Durante los años 70´ un modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, sumado al fenómeno de la industrialización se creyó sería capaz de reproducir el éxito de los países desarrollados, sin observar que este modelo desarticuló a la actividad agrícola como parte del motor de la economía del desarrollo. Se argumentó que la actividad industrial generaba fuertes encadenamientos con los sectores de servicio y comercio y, la agricultura al no contar con fuertes vínculos de producción con el resto de la economía no podía generar crecimiento. Hoy sabemos que la actividad agrícola genera cadenas productivas importantes y relaciones intersectoriales que producen valor agregado más allá de su propia actividad.

Estos encadenamientos se pueden percibir por la mano de obra calificada del sector industrial, que es desincorporada de este sector, y es absorbida por los diferentes componentes de la actividad agrícola, de igual manera ocurre con la mano de obra no califi-

---

<sup>45</sup> IICA, BID, CEPAL, FAO, BM y FIDA.

cada y rural. Así mismo, se observan encadenamientos con el comercio y los servicios financieros, sector transporte, almacenamiento, y la generación de importante capital de inversión.

La discusión sobre el rol de la agricultura en el desarrollo económico aún está en progreso, si bien se han superado los supuestos teóricos de un sector industrial como motor exclusivo del desarrollo<sup>46</sup>, el aporte de la agricultura aparece mal interpretado y hasta confuso entre los planificadores y políticos. Tres aspectos se pueden resaltar en este sentido: el primero de ellos es reconocer la interdependencia de la actividad agrícola con el resto de los sectores de la economía, los cuales funcionan intrínsecamente articulados para generar un proceso de acumulación de capital, claro está, existe un ambiente de competitividad intersectorial y en todos los eslabones del proceso productivo, lo cual conduce al logro del máximo de los rendimientos y la calidad de los productos que ingresan y permanecen en los mercados<sup>47</sup>.

Los sistemas de producción que giran en torno a la agricultura se han hecho más intrincados y complejos, requiriendo de redes de distribución de alimentos más desarrolladas y dinámicas. La coordinación de funciones entre la actividad agrícola y el resto de los sectores de la economía se hace ver más evidente.

El segundo aspecto a resaltar, es la función estabilizadora de la agricultura a los medios de vida y seguridad agroalimentaria. Si bien se reconoce que la producción de alimentos es indispensable para el desarrollo de las civilizaciones, su función estabilizadora no es claramente percibida. Partiendo del hecho de que la mayor proporción de pobreza se encuentra en las zonas rurales, el abatimiento de dicha proporción se plantea sobre la base de la activa-

---

<sup>46</sup> Ver Hirschman (1958) como propulsor de este modelo.

<sup>47</sup> CEPAL 2003.

ción de la economía de los territorios rurales, desde una visión de desarrollo territorial en que la agricultura dinámica desempeña un papel decisivo en la activación de empleo, lo cual daría lugar a demandas pro-servicios y productos que harían sustentable el dinamismo económico<sup>48</sup>.

Recientes publicaciones hacen mención sobre el dinamismo que le aporta la activación de la agricultura a las zonas rurales, reduciendo los niveles de pobreza y desnutrición. De igual manera, el tema de seguridad agroalimentaria aparece como uno de los principales desafíos de los gobiernos, generando tensión institucional, disputas comerciales y cuestionamientos sobre planificación y desarrollo territorial.

El tercer aspecto lo representa la multifuncionalidad de la agricultura, abarcando las dimensiones económicas y no económicas del desarrollo. Los sistemas de producción agrícolas y su vínculo con el medio ambiente, adquieren cada día mayor atención y supervisión. Estas externalidades, es decir, beneficios o perjuicios que se producen a los largo de la actividad productiva en si misma, va más allá de los bienes que se producen, la actividad agrícola produce una serie de efectos colaterales que no están cuantificados en la función de producción, ni en la estructura de costos, ni en los ingresos indirectos, ni forma parte del análisis financiero del proceso de producción; son efectos que escapan de la actividad productiva, pero que afectan a la sociedad en su conjunto<sup>49</sup>.

En particular, el aporte de la agricultura en la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, así como el desarrollo del capital social y el impulso a la satisfacción de la vida rural, son ignorados en los debates sobre la contribución de la agricultura al desarrollo de las regiones y países.

---

<sup>48</sup> CEPAL 2004.

<sup>49</sup> Echeverría 2003.

Adicionalmente, se puede señalar que la forma tradicional como se mide el aporte de la agricultura al desarrollo económico, se basa en la utilización de estadísticas sobre el valor de las cosechas, utilización de materia prima, precio de venta del producto, área sembrada total, utilización de fondos de financiamiento gubernamentales o privados, etc., subvalorando los encadenamientos con la agroindustria, sector de manufactura, sector servicio y comercio, demanda tecnológica, investigaciones aplicadas, etc., así como el valor agregado que estos encadenamientos generan en la economía. E incluso, si se pudiera incluir en el análisis el valor agregado que se genera en la cadena de producción pre-cosecha y poscosecha, se pudiese observar una contribución significativa en el PIB regional, y en la redistribución del ingreso. De igual manera se pudiesen incluir aquí los aportes que por concepto de servicios ambientales, genera la agricultura.

Finalmente, para corroborar, al menos de manera general, la hipótesis de que la contribución real de la agricultura en la economía es mayor de lo que usualmente se contabiliza, o se cree, se debe partir del concepto de agricultura ampliada, esto es, sumar a las mediciones de los macroagregados agrícolas todos aquellos sectores ligados por el requerimiento de insumos de la agricultura, como lo son, la producción de alimentos procesados y la agroindustria. Este concepto permitiría valorar de forma más justa a la agricultura, ya que el aporte a la economía que genera la industria del procesamiento de alimentos, la industria del vestido que depende de la producción de algodón, la industria del curtiembre o procesamiento de pieles para la producción de vestidos, lencería, etc., y la industria del mueble y el papel que depende de la producción de madera, se cuantifican como industria y no como aporte del sector primario en la dinámica económica de una región o país.

## Bibliografía

Alburquerque, Francisco. (1999). Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.

Arocena, José (1995). El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo. Editorial. Nueva Sociedad. Caracas.

Banco Mundial. (1990). Informe sobre la pobreza. Washington DC.

Banque, Mondiale (1990). Rapport sur le developpement dans le monde 1990: La Pauvrete. Washington.D.C.

Bervejillo, Federico. (1999). Reinención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo. Artículo en el libro: Desarrollo local en la globalización. Javier Marsiglia (comp) CLAEH. Montevideo.

CEPAL (2004). Informe Económico. Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2005). Informe Económico. Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (1991). El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente. Santiago de Chile.

Echevarría G., Rubén y otros. (1999). Cambio Institucional y Alternativas de Financiación de la Investigación Agropecuaria en América Latina. Departamento de Desarrollo Sustentable del BID; World Bank Technical Paper N° 330. Washington, DC.

Enriquez, Alberto. (2003). Desarrollo local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano. Alternativas para el desarrollo N° 80. FUENDE. San Salvador, El Salvador.

Gallicchio, Enrique. (2002). La agenda Latinoamericana del desarrollo local. Seminario regional sobre desarrollo local. ALOP. Guatemala.

Michel Porter. (1990). El desarrollo económico del tercer mundo. Editorial Alianza. Madrid.

PNUD (1999). Report mondial sur le developpement humain. Ed. Económica Paris.

## La Tecnología y el desarrollo territorial

---

María Estela Marante \*

Recapitulando, se puede decir que la idea del desarrollo territorial, de alguna manera es consustancial a la emergencia de algunos paradigmas por cuanto es una respuesta que desde la nueva relación sociedad-naturaleza, deconstruye las tradicionales condiciones que desde lo económico se le asignaron al ordenamiento de los recursos en función del crecimiento, desconociendo e ignorando las potencialidades de la región en sí, como actor social o asentamiento de comunidades humanas.

Hoy por hoy, la pluralidad de concepciones o enfoques acerca del desarrollo es un hecho indiscutible, pero contrastable al mismo tiempo con la situación existente en sus orígenes, cuando los modelos avanzaban desde la raíz representada por la ideología del progreso, por los caminos que desde la economía política se bifurcaban en las tesis del liberalismo, por un lado; y las del marxismo, por el otro.

En este sentido, contemporáneamente el tema de las

---

\* Licenciada en Administración. (UCLA). Maestría en Administración Industrial. Los Angeles, California (USA). Especialista en Propiedad Intelectual en la Sociedad de la Información. Universidad de Castilla - La Mancha, Toledo, España. Docente del Decanato de Administración y Contaduría. Directora de Recursos Humanos. UCLA. e-mail: mmarante@ucla.edu.ve.



interrelaciones entre ciencia, tecnología y desarrollo social es quizás el más importante y complejo tema que pueda plantearse, cuyos conceptos son de uso internacional y esencial en el siglo XX, e ingredientes básicos de la cultura y la civilización actuales, rebasando el ámbito estrictamente académico, para relacionarse con temas centrales de la economía y de la sociedad, permeando múltiples espacios de la sociedad actual para transformarse en un hecho sociocultural cercano a la organización productiva y de los mercados y del desarrollo de los países, toda vez que contribuyen de modo especial, a la creación de los productos y servicios que satisfacen necesidades de todo orden de la sociedad humana.

Alcanzar el desarrollo, según Carlota Pérez (2001), supone un proceso dinámico, alimentado por innovaciones locales y mercados crecientes, cuyo proceso es condicionado por ciertos factores complementarios importantes como las ventajas dinámicas y elementos externos de diverso tipo, especialmente la infraestructura física, social y tecnológica, o la existencia de clientes locales competentes y exigentes. “Estos elementos pueden haberse creado antes con tecnologías maduras, o adquirirse mediante intensos procesos de aprendizaje e invirtiendo en el mejoramiento del medio social y económico.”

En el contexto del paradigma tecnológico,<sup>50</sup> el crecimiento de los países y regiones estará determinado por la disponibilidad de potencial tecnológico, además de la formas adecuadas de aprovecharlo, la dinámica de adaptación de todos los niveles de la sociedad, creando redes de empresas pequeñas o medianas que colaboran en el desarrollo de los negocios y la tecnología para cubrir los mercados de exportación, constituyendo los denominados “clusters” o “sistemas locales de innovación”. (Pérez, 2000).

---

<sup>50</sup> Defendido por Carlota Pérez, investigadora venezolana y expuesto en varias de sus obras (ver bibliografía).

El desarrollo científico tecnológico se presenta como nuevas formas de cooperación para contribuir a incrementar el conocimiento, con miras a eliminar el subdesarrollo económico latinoamericano, pero estando aún muy lejos, de acuerdo con Díaz (2000), por la falta de implantación de estrategias que apunten a la transformación productiva con equidad, por lo cual el desarrollo científico y tecnológico sigue siendo en la mayoría de los casos una cuestión pendiente.

En este orden de ideas, la tecnología, vista como un proceso social, en la práctica, integra diferentes factores (psicológicos, sociales, económicos, políticos, culturales, etc.), siempre influido por valores e intereses, erigiéndose en el factor más influyente en la sociedad contemporánea al permitir la competencia en un mundo globalizado y polarizador de la riqueza y el poder.

La capacidad endógena de los actores territoriales, el grado de desarrollo del ambiente en que actúan y la pertenencia a una red productiva se han convertido en elementos claves para desarrollar competencias y crear ventajas competitivas. "Se comienza a afirmar que las ventajas competitivas de los países, regiones y agentes no se derivan necesariamente de su dotación factorial, sino también de factores intangibles que se construyen a partir del desarrollo de competencias endógenas y de la articulación con otros agentes. En el tránsito de las ventajas comparativas estáticas a las dinámicas, la capacidad de aprender, concebida como un proceso interactivo y socialmente embebido, desempeña un papel clave". (Yoguel, 2000).

En cuanto a los países latinoamericanos, en muchos casos relacionados con la elaboración de recursos naturales, presentan bajos niveles de incorporación de procesos de aprendizaje como elemento primordial a los efectos de obtener ventajas competitivas, y que en el contexto de las dinámicas actuales de los modelos de desarrollo, obliga a prestarle mayor atención. Ello debería incluir objetivos como el fortalecimiento de las cadenas de valor agrega-

do, el desarrollo de la capacidad productiva para la internacionalización, la integración de las pequeñas y medianas empresas en las redes y el logro de un mayor equilibrio territorial,<sup>51</sup> de manera de lograr desarrollo de competencias, difíciles de obtener sin un proceso de aprendizaje importante.

Algunas funciones públicas relativas a políticas industriales, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la educación, el combate de la pobreza y el logro de una mayor equidad, así como la conservación del medio ambiente, requieren urgentemente de estrategias de desarrollo de más largo plazo, que en un marco de colaboración endógeno, luce factible especialmente si se concibe contando con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, el Estado y especialmente las instancias que en éste tienen responsabilidades directas con la generación de conocimientos, la formación profesional y la sistematización de los procesos, como es el caso de las universidades.

Dentro de los enfoques alternativos considerados, más allá de la concertación entre los actores, aparece cada vez con más fuerza el de “desarrollo sustentable” o “ecodesarrollo”, para caracterizar al crecimiento económico compatible con la preservación del medio ambiente, entendido como equidad intergeneracional o “revolución verde”.

Pero en el marco del desarrollo sustentable, lo tecnológico se enfrenta a algunos problemas, como el reemplazo de comunidades biológicas complejas y sus efectos sobre la vulnerabilidad del ecosistema en lo que se refiere a plagas, malezas, enfermedades y causantes de la erosión del suelo; los derivados de la erosión genética que reducen la fertilidad de los suelos y sedimentan los depósitos

---

<sup>51</sup> Kosacoff, ed., 1997 “Estrategia de desarrollo empresarial”. Citado por Yoguel (2000): “Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas”. Revista de la CEPAL N° 71. Octubre.

de agua y sistemas de irrigación, así como el uso de fertilizantes y pesticidas con las consecuencias de contaminación de aguas y amenaza a la población piscícola y humana. Pero a su vez, la propia tecnología es fuente de innovación, al llevar a los científicos a encontrar nuevas tecnologías de control en el mismo ámbito de acción tecnológica.

Dentro de este enfoque, el ecodesarrollo plantea una modalidad de desarrollo diferente a las actuales, poniendo énfasis en los estilos y características propias que debe tomar de acuerdo con los aspectos locales, tanto ecológicos como socioculturales. El desarrollo rural y la agricultura sustentable deben considerarse como parte de un proceso de desarrollo local, que pudiera conceptualizarse analíticamente como la búsqueda de un bienestar estable y creciente para una población que participa en la gobernabilidad de un territorio específico, en el cual es posible construir oportunidades de ingresos para su reproducción. (Salinas, 1998)

Otro de los enfoques de desarrollo es el adelantado por Amartya Sen<sup>52</sup> bajo la denominación de “con un poco de ayuda de tus amigos”, el cual tiende a presentar el desarrollo como un proceso más amigable, que no requiere en tanta medida el sacrificio de las actuales generaciones en beneficio de generaciones futuras.

Evidentemente, muchas de las diferencias entre países ricos y pobres están determinadas por cuestiones económicas, como la falta de recursos de los países pobres para financiar sistemas sanitarios y educativos. Pero, como ponen de manifiesto los informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), esta aseveración no es absoluta, pues las relaciones no se dan de manera proporcional, tal como muestran los mencionados informes.

---

<sup>52</sup> Economista Premio Nobel (1998), nacido en la India y que cursó estudios en Inglaterra y Estados Unidos.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el objetivo central es la actividad humana, como medio para promover el crecimiento económico, al tiempo que los logros en materia de desarrollo humano, pueden contribuir de manera decisiva al crecimiento económico. En consecuencia, habría que examinar dos cadenas causales distintas: una de ellas muestra la vía desde el crecimiento económico hacia el desarrollo humano, pues a medida que los recursos provenientes del ingreso nacional se asignan a actividades que contribuyen a este último y la otra, desde el desarrollo humano hacia el crecimiento económico, indicando de qué manera el desarrollo humano, aparte de ser un objetivo primordial, contribuye a aumentar el ingreso nacional. (Ranis, 2002).

En este contexto, resulta que los principales eslabones de la cadena que va del crecimiento económico hacia el desarrollo humano se relacionan. Del análisis se desprende que podría preverse la existencia de importantes relaciones de causalidad entre la economía y los logros en materia de desarrollo humano, pero a su vez, las relaciones no son automáticas, pues dependen de la solidez de los eslabones de la cadena y de una amplia gama de factores, incluidas la estructura de la economía, la distribución del ingreso y de los bienes y las opciones de política.

Por otra parte, en el camino que va desde el desarrollo humano hacia el crecimiento económico puede comprobarse, que los individuos que se tornan sanos, mejor alimentados y más instruidos, contribuyen más al crecimiento económico, como en efecto lo confirman los datos empíricos: la ampliación de la educación primaria aumenta la productividad de los trabajadores urbanos y rurales; en la agricultura, la educación eleva la productividad de los agricultores que utilizan técnicas modernas y, consecuentemente, no influye tanto en los que utilizan métodos tradicionales. Además, la educación contribuye de manera importante a la capacidad técnica y al cambio tecnológico en la industria. (Ranis, op.cit).

## Tecnología, innovación y desarrollo regional

La dimensión global que han venido adquiriendo los mercados y sistemas productivos a nivel mundial, ponen de manifiesto el paradigma de la globalización de la economía y la sociedad. Además del progresivo cambio de dimensiones, el proceso ha venido aparejado a empresas multinacionales y al vertiginoso desarrollo de nuevas tecnologías de la información, transportes y comunicaciones que facilitan y refuerzan el funcionamiento y la interacción de las organizaciones. (Vázquez-Barquero, 2000a)

Como señala Ferrer (1996), la globalización es, en todo caso, un fenómeno antiguo, asociado con los intercambios internacionales de bienes y servicios, y la internacionalización del capital y de la producción, pero las características que toma actualmente el fenómeno, en cuanto a su vinculación con las tecnologías de la información y nuevas tecnologías, claramente lo diferencian de los procesos anteriores, más bien orientados a la apertura de mercados o búsqueda de materias primas. Por otra parte el proceso actual se ha venido fortaleciendo mediante nuevas formas de organización de la producción a través de la formación y desarrollo de sistemas de empresas y de alianzas estratégicas internacionales, lo que permite crear cada vez más redes con una dimensión global.

El nuevo papel de las nuevas tecnologías al convertirse en el dinamizador de toda la actividad y convertirse en núcleos centrales del ciclo de acumulación en los nuevos escenarios; el incremento del peso del capital intangible respecto al del capital fijo antes dominante y la evolución hacia una economía de servicios, constituyen importantes características de la nueva economía. (Caravaca, 1998). Una nueva lógica espacial está surgiendo, puesto que los flujos se entremezclan en una complicada malla de redes.. «La arquitectura de relaciones entre redes, decretada por la velocidad de la luz operando en las tecnologías de la información configura pro-

cesos y funciones dominantes en nuestras sociedades» (Castells, 1995).

En cuanto a las políticas de desarrollo regional, también se presentan diferencias sustanciales con respecto a aquellas manejadas hasta ahora, pues no es precisamente el gobierno el que está en el centro de la política, sino más bien, es el desarrollo industrial endógeno el que enfatiza los roles de la cooperación entre firmas, de los gremios industriales, de los sindicatos de trabajadores y de gobierno para desarrollar en conjunto las habilidades, los recursos y las “reglas del juego”. La política pública sigue siendo importante pero en forma diferente. (Helmsing, 1999)

“Tal representación de las ciudades apunta hacia nuevos modelos técnicos de lo urbano, fundados en la racionalidad económica aplicada a los flujos de materia-energía; si se quiere reducir el impacto entrópico de las prácticas urbanas cabría adoptar tecnologías ahorradoras de espacio, materia y energía y volcadas hacia el reciclaje de materiales. La idea de eficiencia ecoenergética pretende consecuentemente extender el campo de vigencia de la racionalidad económica”. (Acselrad, 1999).

En este orden de ideas, los espacios territoriales que concentran actividades atraídas por las políticas de inversiones, por sí solas no generan desarrollo, pues es preciso generar tejido productivo nuevo, promovido desde las mismas empresas. Para ello, el entorno y la empresa deberían compartir sistemas de organización, cultura productiva, tecnologías y objetivos, creando así las condiciones para que se produzcan los mecanismos difusores de las innovaciones.

El lugar de la localización de la empresa externa responde a las necesidades de funcionamiento del grupo empresarial y está condicionado por los factores de atracción del territorio, cuyas características cambian como consecuencia de las continuas transfor-

maciones tecnológicas y productivas. El espacio local, al adquirir nuevas propiedades y cualidades para las nuevas organizaciones empresariales, se convierte en un entorno socioeconómico en el que se producen relaciones de sinergia y cooperación entre los agentes públicos y privados (Vázquez-Barquero, 1997).

La respuesta local a los desafíos globales se instrumenta, pues, mediante un conjunto de acciones de carácter muy diverso. Unas se dirigen a la mejora de las infraestructuras y entorno urbano, otras tratan de suplir las carencias y mejorar los factores intangibles del desarrollo, y otras se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio. Un elemento diferenciador de la nueva política regional lo constituyen las iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos del desarrollo, que tienen un carácter inmaterial. Se incluyen, entre otros, la cualificación de los recursos humanos, el saber-hacer (“know-how”) tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora existente, la información estratégica disponible en las organizaciones y empresas y la cultura local de desarrollo (Vázquez-Barquero, 2000b).

En el caso de América Latina y El Caribe, “tras varios años de aplicación de reformas macroeconómicas en las políticas diseñadas, no parecen ser suficientes para asegurar la innovación tecnológica y de gestión de su tejido productivo y empresarial, mayoritariamente compuesto por microempresas y pequeñas y medianas empresas; para incrementar la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales existentes; para prevenir la degradación del medio ambiente; para difundir el crecimiento económico de forma más equilibrada en los diferentes territorios; y, en suma, para lograr mejorar el nivel de vida y desarrollo humano del conjunto de la población”. (Vázquez-Barquero, op.cit.)

Este nuevo enfoque, por lo tanto, entiende que el crecimiento económico no tiene por qué ser, necesariamente, polarizado y concentrado en las grandes ciudades. El desarrollo económico puede



surgir también de forma difusa en el territorio si se utiliza eficientemente el potencial existente en el mismo. La nueva estrategia de desarrollo regional se basa, pues, en una aproximación territorial al desarrollo, en la que la historia productiva de cada localidad, las características tecnológicas e institucionales del medio local y los recursos locales, condicionan el proceso de crecimiento económico. Por ello, para desarrollar una localidad hay que recurrir, además de los factores externos, a los factores endógenos de ese territorio.

Pero en definitiva, ¿en qué consiste exactamente el desarrollo local?. Pues no cabe hablar de un “modelo” de desarrollo local, dado que en su esencia está la flexibilidad y la capacidad de adaptación a cada espacio específico, y por lo tanto, sería impreciso ofrecer una definición absoluta de desarrollo local. No obstante, tratando de lograr un acercamiento en función de las ideas desarrolladas hasta ahora, puede entenderse por desarrollo local un amplio conjunto de actuaciones públicas y privadas, de tipología muy diversa y alcance muy variado, dirigidas a dinamizar la economía y la actividad productiva y empresarial en la esfera territorial específica de que se trate favoreciendo una actitud social activa, impulsando la cultura emprendedora y la innovación y contribuyendo a generar empleo y renta a través del aprovechamiento, con base en la participación ciudadana, la concertación entre los agentes sociales y la coordinación de los recursos endógenos, las ventajas comparativas y competitivas y los empleos de futuro que en cada lugar se detecten, siempre y cuando busquen la interdependencia y las oportunas sinergias entre economía, medio ambiente, tecnología y territorio.

## Bibliografía

AcserIrada Henri. (1994). Sustentabilidad y Ciudad. Revista EURE. Vol 25. Nº 74 Mayo. Santiago de Chile.

Caravaca, Inmaculada (1998). Los nuevos espacios ganadores y emergentes. Revista EURE. Vol. XXIV, Nº 73 Dic. Santiago de Chile.

Castells, Manuel (1995) La ciudad informacional. Editorial Alianza. Madrid, España.

Díaz G., Ligia (2000) Ciencia, Tecnología y Desarrollo Económico en América Latina.

Ferrer, Aldo (1996). Historia de la globalización. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Helmsing, A. H. J. (1999) Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. EURE. Vol.25, Nº 75, Septiembre. Santiago.

Pérez, Carlota. (2000). La reforma educativa ante el cambio de paradigma. UCAB-Eureka. Caracas.

Pérez, Carlota. (2001) Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. Revista de la CEPAL Nº 75. Diciembre.

Ranis, Gustav y Frances Stewart (2002). Desarrollo humano y crecimiento económico en América Latina. Revista de la CEPAL Nº 78. Diciembre.

Salinas Ch., Eduardo y John Middleton (1998). La ecología del paisaje como base para el desarrollo sustentable en América Latina. <http://www.brocku.ca/epi/lebk/lebk.html>.

Universidad de Cienfuegos "Carlos Rafael Rodríguez". (2002). Anuario Científico Cienfuegos.

Vázquez Barquero, Antonio. (2000a). Desarrollo endógeno y globalización. EURE. Vol. 26, N°.79, Diciembre. Santiago de Chile.

Yoguel, Gabriel (2000) Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas. Revista de la CEPAL N° 71. Octubre.



---

Ensayos

## La economía social y cooperativa y el desarrollo local. El papel de la universidad pública

---

Nelson Fréitez \*

El acelerado incremento de la pobreza y de la exclusión social como trasfondo de crecientes situaciones de conflictividad e ingobernabilidad en América Latina, está replanteando con fuerza desde los años 90 el debate histórico sobre los enfoques y modelos de desarrollo. Los perversos efectos de las políticas de ajuste estructural de signo neoliberal aplicadas en todo el continente y su correspondiente agotamiento y cuestionamiento, han creado las condiciones para nuevas búsquedas de alternativas para el logro de un crecimiento económico con equidad e inclusión social como sustento de la viabilidad democrática en nuestros países.

Entre tales búsquedas se encuentra la reconceptualización y el desarrollo práctico de la denominada Economía Social y Cooperativa (ESC), espacio económico-social que alberga a un variado conjunto de empresas y organizaciones, orientadas a la producción de bienes y servicios bajo procesos organizativos y decisorios participativos, con fines de autoprocuración de empleos, ingresos y servicios, basadas en una lógica de reciprocidad y apoyos mutuos que busca superar el carácter excluyente e inequitativo de la acumulación privada de capitales.

En la medida en que se agudizaron los cuadros de desempleo y exclusión social, se incrementaron las iniciativas, provenientes de sectores religiosos y estatales fundamentalmente, destinadas a la creación, fortalecimiento e integración de este tipo de empresas y

---

\* Sociólogo (UCV). Maestría en Ciencia Política (USB) Doctorante en Estudios del Desarrollo (CENDES). Investigador en el área Economía Social y Cooperativa e-mail: nefreitez@yahoo.es.

organizaciones. Desde éstas se está generando una variedad de respuestas ante las carencias de empleo, créditos, alimentos, atención médica, vivienda, recreación, etc, con diversos grados de logro, articulación, coberturas e impactos.

Dado que estas formas productivas y organizativas representan posibilidades de incorporación a la actividad económica, social y política de sectores de la población afectados significativamente por la crónica situación de crisis del país, es necesario que la Universidad Pública le dedique atención y, a su vez, se nutra de sus avances y desarrollos. En particular, en la región centroccidental del país, en la cual actúa el movimiento cooperativo regional con mayores y sostenibles niveles de logro y resultados consistentes durante más de dos décadas.

El avance del movimiento cooperativo regional sólo se puede comprender ubicándolo en el contexto de las características de la economía y la sociedad regional y local. Ha sabido aprovechar al máximo las peculiaridades de la base económica regional y los rasgos socioculturales de la población, para potenciar sus iniciativas en distintas áreas del quehacer regional. De allí que la UCLA se haya ocupado de estudiar, acompañar y apoyar al movimiento cooperativo regional como una expresión tangible de un modo de hacer economía incluyente y equitativa, que contribuye a generar capital social y responsabilidad ciudadana.

La economía social y cooperativa y las dinámicas locales.

El tejido de relaciones sociales implícito en la constitución de formas organizativas y productivas de la ESC, tienen su centro privilegiado de gestación en las dinámicas locales en las cuales la proximidad territorial facilita el encuentro, los intercambios y la generación de confianzas. Asimismo, el espacio local propicia la identificación de carencias y aspiraciones comunes entre actores con sustratos históricos y socioculturales de raíces convergentes, los

cuales buscan opciones de vida más dignas e incluyentes ante las problemáticas que los acosan. De igual manera, los actores locales suelen utilizar recursos locales en el marco de saberes históricos que los facultan para el desarrollo de emprendimientos productivos.

En el marco de las dinámicas locales se gestan preferencialmente las iniciativas de quienes ante la carencia de capital, juntan básicamente trabajo, activos familiares y confianzas básicas para emprender en conjunto organizaciones y empresas cuya fortaleza deviene del grado de participación, compromiso y adecuación a las necesidades sociales de las mismas. De allí que un enfoque apropiado de desarrollo local integral deba contemplar la existencia de conglomerados de organizaciones sociales y empresas que bajo los principios y valores de la ESC, puedan impulsar formas productivas y sociales que propendan a la solidaridad y la reciprocidad combinadas con la eficiencia y rentabilidad.





## La UCLA y el apoyo a las formas emergentes de la economía social y microempresarial

---

Alexei Guerra Sotillo \*

En el marco del proceso de recomposición y reestructuración del sistema económico global, generalmente asociado a la dinámica globalizatoria, se hacen presentes tendencias de un mismo flujo de cambios que apuntan, por una parte a ampliar el horizonte de acción de actores políticos, económicos sociales o culturales a mercados crecientemente globalizados y, por la otra, a valorar el papel del territorio y de lo local, con una visión que trasciende lo meramente geográfico para incorporar lo cultural, lo social, lo histórico y lo productivo, como estructuras cuyo sentido y desarrollo deben integrarse desde una perspectiva local.

En esa dirección argumental, los cambios generados en las estructuras económicas, corporativas y empresariales, han conducido no sólo a un redimensionamiento conceptual y práctico de las nociones referidas, sino que han obligado a incorporar a su vez nuevas lógicas interpretativas en la gerencia y forma de conducirlas, todo ello por supuesto vinculado a la transición paradigmática de la ciencia actual, del modelo positivista, a un modelo en el cual lo cualitativo y lo humano luchan por incorporarse como dimensiones válidas y necesarias, en la forma científica y académica para entender la realidad.

Los objetivos no alcanzados del desarrollo, en diversas latitudes, incluidas en ella la venezolana, junto a la incapacidad del

---

\* Licenciado en Administración Comercial. (UCLA). Magíster en Gerencia Empresarial. (UCLA). Investigador en el área de Gerencia de Organizaciones del Tercer Sector y Capital Social. Docente del DAC-UCLA. e-mail: alexeig@ucla.edu.ve.

modelo de desarrollo económico y político vigente por largos años, y sin sustituto claro ni definido por la élite gobernante actualmente plantea la presencia de pobreza, exclusión, carencias, desempleo, paternalismo y baja producción de riqueza, como tareas largamente pendientes para el estado y los diversos actores sociales.

La incapacidad de las estructuras económicas e institucionales “tradicionales”, para satisfacer las demandas más básicas del colectivo, (salud, trabajo, vivienda, educación), aunado a un replanteamiento en la relación Estado – Sociedad, son factores que quizás expliquen la emergencia y crecimiento de nuevas formas de trabajo, de creación de producción y de relaciones sociales, que suelen categorizarse bajo el nombre de Economía Social.

Concientes de que la adjetivación de lo económico es aún más abundante (popular, alternativa, solidaria, cooperativa, tercer sector, informal) lo social de lo económico subraya, no obstante, el carácter espontáneo y decididamente innovador de las formas de trabajo, de asociación, de producción y autoempleo que personas y familias adoptan como estrategias de supervivencia económica y en respuesta a la coyuntura de crisis, recesión y desempleo que las circunstancias del país, imponen a grandes masas poblacionales.

En ese sentido, el debate sobre el desarrollo local, las vías y maneras de construirlo desde una gradualidad necesaria, y los actores a participar en esa construcción, debe incorporarse el análisis de la Economía Social del Capital Social, de la microempresa, de las PYMEs, del modelo cooperativo de organización, de la responsabilidad social de la empresa, de las microfinanzas, del emprendimiento empresarial de sectores populares, complementos prácticos y teóricos de una realidad caracterizada en el plano económico no sólo por el avance del poder corporativo transnacional, tecnológico o financiero, sino por la emergencia de nuevas formas de entender, producir y difundir prácticas económicas no tradicionales, pero que la realidad y diversas experiencias empiezan a vali-

dar, como mecanismos con notable potencial de desarrollo.

La UCLA, ante la realidad de la Economía Social, debe asumir necesariamente algunas líneas de acción y de reflexión, como actor de primer orden en el sistema-real institucional imperativo para la edificación del desarrollo local, a través de la generación de políticas académicas, institucionales, de extensión, de investigación y de fomento, que atiendan las siguientes consideraciones:

- a. Establecer como línea y área prioritaria de investigación, tanto en el III, IV y V nivel de formación, el tema de la economía social y de las diversas y múltiples variables y categorías analíticas relacionadas, en las expresiones y ejemplos que ofrezca el entorno inmediato local y regional. Parte del esfuerzo en este tópico de investigación, pasa por la superación del aislacionismo como debilidad, a través de la conformación de equipos, redes y unidades de investigación multidisciplinaria, a fin de dar coherencia institucional a la política y racionalizar esfuerzos, recursos y potenciar resultados.
- b. Fomentar la incorporación de los tópicos relacionados con la Economía Social, y los resultados de las investigaciones desarrolladas por los docentes incorporados a esa línea de trabajo, en el proceso de actualización programática y curricular que se lleve a cabo en los Decanatos de la UCLA, respetando el área o perspectiva del conocimiento respectivo, y el estado de dicho proceso en cada programa profesional.
- c. Continuar con la política de relacionamiento institucional de la Universidad con el entramado institucional del entorno (público, privado, gremios, asociaciones, cámaras, universidades foráneas) pero modificando cierta actitud pasiva asumida hasta ahora, lo cual impone la integración lógica de la política de investigación, docencia y extensión en Economía Social, con la posibilidad cierta de pasantías, asesorías, ca-

pacitación o proyectos factibles, con resultados concretos y medibles en el corto y mediano plazo. Al entender la magnitud y complejidad de la simple labor de gestión, coordinación e integración en estas áreas para toda la Universidad, es conveniente iniciar con casos concretos, en Decanatos cuyos recursos docentes e investigativos posean fortalezas y ventajas comparativas para explotar eficientemente dichos convenios.

- d. Como quiera que la acción y gestión social del Estado, en los actuales momentos, se ha materializado en las denominadas "Misiones" y que su importancia se revela no sólo como intencionalidad política sino en los cuantiosos recursos a ellas destinados, la UCLA debe promover el análisis, discusión, reflexión e investigación sobre el modelo de políticas sociales que se están articulando, su viabilidad y sostenibilidad, y por supuesto, la evaluación necesaria en función de los objetivos del desarrollo esperados.
- e. El esfuerzo acumulado, en algunos casos e incipiente pero prometedor, en otros, en materia de investigación, docencia y extensión sobre la economía social, debe propender a generar conocimiento, experiencia y fortaleza científica cuyo norte debe ser el del desarrollo local. El desarrollo progresivo de esta línea de acción institucional en el acercamiento hacia las nuevas formas organizativas de la economía social y microempresarial, debe permitir no sólo la realización de sus roles intrínsecas de investigación, docencia y extensión, sino que debe permitir nutrir posturas técnicas sobre dicha realidad, valiosas y necesarias para la tarea de integrar y articular el sistema red de desarrollo local, con todos los actores y entes posibles, a objeto de generar, diseñar e implementar políticas públicas concertadas, que permitan potenciar y fortalecer las potencialidades de la economía social en la región, garantizando condiciones paulatinas para el desarrollo social en todas sus expresiones.