

# Similitudes y diferencias de los programas de Desarrollo Local en Europa y América Latina. ¿Es posible establecer comparaciones?

*Similarities and differences between Local Development programmes in Europe and Latin America. Is it possible to establish comparisons?*

Román Rodríguez González  
Universidad de Santiago de Compostela

---

**Resumen:** Esta es una reflexión sobre las similitudes y diferencias existentes en los programas y proyectos de desarrollo local que se están implementando actualmente en diferentes áreas rurales de Europa (Iniciativas Comunitarias "Leader" y "Proder") y Brasil (Noroeste) y sobre los retos que presenta el Desarrollo Local para superar perspectivas eurocéntricas e impulsar programas innovadores de Desarrollo Local en América Latina.

**Palabras clave:** Desarrollo Local; Iniciativas Comunitarias Europeas; Innovación rural.

**Abstract:** This is a reflection on the existing similarities and differences between local development programmes and projects which are being implanted at the moment in different rural areas of Europe ("Leader" and "Proder" Community Initiatives) and Brazil (Northwest) and the directions that Local Development is presenting to overcome eurocentric perspectives and promote innovative programmes of Local Development in Latin America.

**Key Words:** Local Development; European Community initiatives; Rural innovation.

---

## Consideraciones iniciales

Bajo el pretencioso título anterior se pretende llevar a cabo una reflexión genérica sobre las similitudes y, sobre todo, las grandes diferencias existentes en lo tocante a los programas y proyectos de desarrollo local que se están implementando actualmente en diferentes áreas periféricas y rurales, tanto en regiones europeas como sudamericanas.

Se centra básicamente la comparativa en dos frentes: por una parte, las Iniciativas Comunitarias Leader y Proder de aplicación en los espacios menos favorecidos de la Unión Europea (U.E.); por otra, diferentes programas implementados en el Nordeste de Brasil, como en Prodem en Bahía o las parcerías PNUD - Banco del Nordeste. La vinculación entre ellas radica en que se tratan de programas impulsados desde instituciones públicas y que, curiosamente, presentan grandes similitudes en sus planteamientos. De modo consciente no se tratan otras iniciativas desarrolladas por agentes privados, ONGs, pequeñas comunidades, etc, dado que su casuística sería tal que impediría cualquier tipo de modelización. Realizándose, por último, una muy breve aproximación a los principales frenos que limitan las posibilidades de desarrollo socioeconómico y territorial. A su vez también quiero precisar

que se trata de una reflexión intuitiva y, evidentemente, subjetiva que no pretende cerrar ningún tema de discusión, sino al contrario, abrirlo a fin de lograr un resultado de mayor interés.

## 1. De qué desarrollo hablamos

Cada vez es más frecuente en la literatura científica y en los discursos políticos recurrir a términos como sustentabilidad, endógeno, durable,... asociados al ya tradicional de desarrollo. En estos casos se está hablando, con mayor o menor concreción, de acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la sociedad y las relaciones de producción en territorios de dimensiones reducidas y que se sitúan en áreas periféricas respecto a los espacios de mayor dinamismo. Para ello se deben apoyar las estrategias de desarrollo en los recursos propios con los que cuenta cada área concreta, enmarcados en proyectos que de modo integral conjugan lo económico, lo medioambiental, lo cultural y lo social. Así mismo se propone una nueva forma de relación entre los agentes públicos y privados fundamentada en la coordinación, complementación y concordancia de objetivos. Al margen de las múltiples definiciones existentes, ya analizadas en otras investigaciones (ver Rodríguez

González, 1998), se aprecia una coincidencia en las mismas en cuanto a los fines del desarrollo local con independencia del predominio de perspectivas economicistas, de intervención social, o de adecuación territorial.

Para centrar el presente discurso se entiende de interés poner sobre la mesa de debate varios puntos. El primero es que en cualquier momento histórico siempre ha habido espacios más o menos favorecidos que "ganan o pierden" en función de una conjuntura económica y un momento histórico concreto. Esta situación se observa tanto en lo referente a grandes conjuntos regionales o naciones, como a nivel interno dentro de un Estado, hasta en punto de que los desequilibrios y contrastes entre diferentes espacios son un hecho común a lo largo del tiempo pese a los constantes intentos, frecuentes en el actual siglo, de evitarlos. Otro punto a no olvidar es que todo programa o proyecto que intenta corregir estas desigualdades supone la transferencia de recursos o conocimientos (por lo menos a los que aquí se hace mención) desde los espacios más dinámicos y desarrollados hacia aquellos otros que, en virtud de su evolución ordinaria, se encuentran en una situación socioeconómica desfavorable. Así, por ejemplo, los Leader se implantan en las regiones consideradas Objetivo 1 (las que cuentan con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria), o las acciones del proyecto PNUD-BNB se centra en áreas rurales marginales. Se trata, por lo tanto, de una decisión en muchas ocasiones externa a los territorios y a las sociedades locales y, si se quiere, un mecanismo de intervencionismo ajeno que puede corresponderse con intereses diferentes a los demandados o necesitados por los propios receptores e, hipotéticamente, beneficiados por su aplicación. De este modo la planificación, gerencia e incluso aplicación en ocasiones no responde de modo lineal a las aspiraciones de los habitantes de las zonas afectadas. Ya por último otro pilar fundamental es la aparente contraposición entre lo local y lo global. En un momento donde la escala mundo adquiere un creciente protagonismo en todos los aspectos sociales y económicos, es cuando las orientaciones programáticas para superar los desequilibrios adquieren, sin embargo, una dimensión

territorial local. Simula un contrasentido que, sin embargo, adquiere su lógica al tener en cuenta que integrarse dentro de las dinámicas globales, desde una posición periférica o desfavorecida, sólo es posible a partir de la potenciación de los recursos con los que cuenta cada territorio. Especialmente de aquellos que pueden ofrecer algún carácter poco común e identificado con un área en concreto. Por ello se cita constantemente a la artesanía, al turismo de base local, a los productos diferenciados,... como una de las estrategias a seguir a la hora de implementar un proyecto de desarrollo de estas características.

## 2. Discursos coincidentes

Una de las líneas argumentales básicas de esta aportación es poner de manifiesto las grandes similitudes existentes en dos programas significativos en materia de desarrollo local. Uno europeo, el Leader, impulsado y financiado por la U.E. para su aplicación en áreas rurales desfavorecidas. El otro, localizado en el Nordeste del Brasil bajo las premisas del Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo en régimen de colaboración con el Banco del Nordeste. La primera coincidencia básica es que ambos nacen al amparo de estructuras administrativas supraestatales e internacionales, ideándose para su aplicación en zonas de bajos niveles de desarrollo y de carácter rural. Grandes similitudes se identifican también en programas más específicos, en este caso de carácter regional, como pueden ser el Plan de Desarrollo Comarcal que se está llevando a cabo en la Comunidad Autónoma de Galicia (España), o el Prodem que se está implementando en el Estado de Bahia (Brasil). Ambos programas<sup>1</sup>, de aplicación exclusiva en sus propias áreas, pese a haberse ideado de manera completamente independiente y sin ningún tipo de conocimiento mutuo coinciden tanto en sus técnicas de elaboración, contenidos, niveles territoriales de referencia e, incluso, en los modelos de implementación diseñados, lo que evidencia cierta coincidencia, o una generalización, de las metodologías de desarrollo local.

Centrándonos de nuevo en la comparación Leader-PNUD/BNB sorprende su

coincidencia en los planteamientos metodológicos. Una de las primeras es que ambos propugnan una gran participación social en la búsqueda, al menos en sus planteamientos teóricos, tanto de la inclusión de los colectivos más vulnerables de la sociedad, como de favorecer una permeabilidad de información e inquietudes entre los beneficiarios del programa y sus administradores. Para ello se recurre a diferentes técnicas de animación social, de reuniones de grupo, de fórmulas mixtas de gestión<sup>2</sup>,... Así mismo se adopta una perspectiva integral a la hora de abordar las estrategias de desarrollo para cada espacio. Se supera de este modo la visión más clásica por la que el desarrollo de un territorio estaba asociado de forma única y lineal al crecimiento económico. Ahora se valoran e insertan dentro de las dinámicas de desarrollo conceptos como la calidad ambiental, la recuperación cultural, la participación social y otros, planteándose, en definitiva, una transformación integral que modifique la situación preexistente. Esta dinámica de cambio se fundamenta, y así se manifiesta en los diferentes programas, en los recursos propios con los que cuenta cada porción del territorio, tanto a nivel de materias primas, como de tradición y conocimientos productivos, de recursos humanos o de potencialidades patrimoniales y naturales. Con este ideario se abandonan las teorías fundamentadas en la atracción de empresas y recursos ajenos a las potencialidades del territorio, lo que significan una constante dependencia externa. Se centran, en este caso, los esfuerzos en la valorización de aquellos aspectos en los que cada zona puede competir con mayores garantías. Todo este discurso teórico está acompañado de una hipotética, y en ocasiones más voluntarista que real, concordancia de intereses entre los agentes públicos y la sociedad civil, lo que se ha llamado una asimilación compartida de los procesos de desarrollo, y una coordinación efectiva entre los diferentes niveles administrativos.

En definitiva, la metodología de ambos programas se sustenta en tres pilares básicos. El primero implica un cambio cultural tanto de los responsables políticos como de la población. Un cambio en la "forma de hacer las cosas" que implica una acción gubernativa

encaminada a incrementar las cuotas de desarrollo de cada territorio y, respectivamente, una mayor participación e implicación colectiva. El segundo es la perspectiva sustentable que adquieren dichas propuestas de desarrollo, tanto desde un punto de vista medioambiental, como económico. Ya por último suponen, en ambos casos, un intento de reacción frente a las grandes redes características del actual mundo globalizado. Las acciones y proyectos están localizados en un territorio concreto y deben adaptarse a sus peculiaridades para de este modo poder asegurar su viabilidad.

En función de lo anterior pueden extraerse dos lecturas contrapuestas. Una optimista y otra pesimista. La optimista es el planteamiento de una voluntad, al menos hipotética, de enfrentarse a las múltiples dificultades y desigualdades territoriales, sociales, económicas y medioambientales existentes. Llevándose a cabo estos intentos tanto en los espacios periféricos y menos desarrollados de la Europa comunitaria como en América Latina. La pesimista es la pobreza de discurso existente y a su vez su gran carácter utópico. Es difícil comprender como se pueden plantear soluciones casi idénticas a problemáticas y situaciones tan diferenciadas como las existentes en las áreas de referencia. Y como se insiste en generalizar una metodología de desarrollo con unos fundamentos muy similares que al final tenderán a generar un efecto contrario ya que las condiciones de base, de todo tipo, son tremendamente diferenciadas.

### 3. Más lejos que cerca

Enunciadas las similitudes existentes entre dos de los programas de desarrollo local de mayor incidencia en Sudamérica y Europa, se plantea a continuación si la metodología propugnada es válida para su aplicación en las áreas periféricas y menos favorecidas del continente sudamericano, ya que, no se debe olvidar, el modelo teórico de esta perspectiva de desarrollo está concebida desde una óptica básicamente europeísta. La reflexión que a continuación se realiza sobre que aspectos sería necesario modificar en Sudamérica para que el desarrollo local tuviese un alto grado de viabilidad es producto de un ejercicio

intuitivo y marcadamente subjetivo, abierto a todo tipo de críticas, que presentará las principales dificultades para poder impulsar programas de desarrollo local en estos territorios.

Dos son los aspectos básicos a tener en cuenta. El primero hace referencia al papel de las administraciones públicas y al sistema de relaciones políticas existentes. Desde este punto de vista un interrogante inicial que se plantea es la capacidad de financiación de los programas que se desean emprender, pues el voluntarismo implícito al desarrollo local trae aparejado una inyección monetaria estimulante del dinamismo. Para ello, necesariamente, los diferentes niveles administrativos deben contar con los recursos suficientes y la voluntad de aplicarlos en esta línea. Así mismo es necesario plantearse la legitimidad democrática de estos procesos, teniendo en cuenta que al margen de los intereses de las formaciones políticas, el desarrollo local como método de intervención debe servir, en la medida de lo posible, para transformar la sociedad y no perpetuar situaciones de desigualdad y marginalidad existentes. Otro dato de interés a contemplar es el nivel de descentralización político-administrativa existente, sobre todo las competencias y los recursos con los que cuentan los niveles administrativos locales que son los que más deben implicarse a la hora de llevar a cabo este tipo de programas y proyectos. Téngase en cuenta en este sentido que los estados sudamericanos están fuertemente centralizados lo que, evidentemente, supone una dificultad añadida. Por último es necesario tener en cuenta que el desarrollo local implica una perspectiva integral que ha de estar, necesariamente, apoyada en las diferentes políticas sectoriales. Así la acción pública en materia de protección social, de educación, de sanidad, de infraestructuras (electrificación, vías de comunicación,...), etc,... debe presentar un nivel mínimo de aplicación. De lo contrario hablar de desarrollo local, y todo lo que lleva asociado, se convierte en una entelequia sin sentido al carecerse de las condiciones mínimas que posibilitarían su aplicación.

Como segunda gran precondition que dificulta su aplicación, según el modelo teórico imperante, está la propia organización

productiva y la estructura socioeconómica general de los países sudamericanos. En el fondo de la cuestión late la gran brecha social existente dentro de una sociedad dual y tremendamente desigual en la que se mantiene un gran volumen de población, tanto en las ciudades como en el mundo rural, que no tiene acceso prácticamente a ningún tipo de propiedad ni servicio. De este modo cuando las prioridades vitales de muchos individuos son sólo poder alimentarse día a día a través de los múltiples mecanismos de la economía informal, gran parte de los enunciados fundamentales de los modelos de desarrollo local aparecen como bucólicas utopías.

La cuestión que se plantea a continuación es si la estrategia de desarrollo de carácter local es válida, según las pautas enunciadas con anterioridad, para ser aplicada en espacios de características similares a los sudamericanos, ya que, subjetivamente, ofrece la impresión de haber sido ideados para solucionar dificultades en los espacios vulnerables de países ricos, donde la administración pública interviene en las dinámicas socioeconómicas a fin de corregir las contradicciones territoriales inherentes al sistema de mercado. Teniendo, desde mi punto de vista, dificultades para ser implementados en zonas que no comparten las mismas condiciones que las anteriores. Por esto llama la atención la fuerte coincidencia existente entre algunos programas de desarrollo local, siendo el gran reto que se plantea buscar soluciones adaptadas y diferenciadas para cada conjunto regional.

#### **4. Desarrollo local en iberoamérica, grandes retos y respuestas utópicas**

Los grandes retos que presenta el desarrollo local en Iberoamérica implica unas respuestas que por conocidas no dejan de ser cuasi utópicas. Desde una perspectiva eurocéntrica se corre el riesgo de realizar extrapolaciones que, con un mayor o menor grado de adecuación, tienden a trasladar nuestras dinámicas socioeconómicas y territoriales, así como nuestros propios procesos y políticas, a estas realidades de características tan diferentes. Late en el fondo de esta idea un autoconvencimiento de que

nuestro sistema actual presenta un notable nivel de funcionamiento debido a los elevados estándares medios de calidad de vida de una gran mayoría de los ciudadanos.

Uno de los principales puntos de debate, como así se ha puesto de manifiesto tanto en el Seminario que sobre esta materia se ha celebrado en Santiago de Compostela en mayo de 1999, como en este mismo, es el papel que le compete al Estado. La dialéctica se mueve entorno a un más fuerte intervencionismo del Estado o, por el contrario, unas aún mayores cuotas de liberalismo. Una situación intermedia donde los poderes públicos tuviesen una mayor tasa de cobertura en materias fundamentales como la sanidad, la educación o las infraestructuras, sería la ideal y la más parecida al modelo europeo. Se trata, en definitiva, de extrapolar el ya clásico Estado de Bienestar a la realidad de los países sudamericanos, pues si bien este modelo presenta síntomas de cierto agotamiento en sus lugares pioneros de aplicación, no se duda que en el pasado desempeñó para los mismos un papel fundamental como garantía del progreso económico y social. Para esto es condición indispensable que el Estado asuma más competencias y funciones que las que ahora mismo tiene, lo que lleva de modo inevitable a contar con un mayor volumen de recursos financieros, cuyo método de obtención pasa por un gran pacto que implique una reforma fiscal. Derivando todo ello en un aminoramiento de la actual brecha social y la consecución de un desarrollo más igualitario y equilibrado que llegue a todos los espacios, rurales y urbanos, ya todos los colectivos sociales.

De mano de lo anterior otro de los grandes retos planteados es el logro de un mejor acondicionamiento del territorio desde el punto de vista infraestructural. Electrificación, telefonía, sistemas de transportes, abastecimientos varios, vías de comunicación,... son aspectos primordiales que influyen directamente en la mejora de la actividad económica y en la calidad de vida de las personas. De este modo los agentes privados podrán llevar a cabo sus relaciones comerciales y de producción de forma más eficiente y competitiva y generar una espiral de mejora general. Otra vez este reto pasa por un desembolso fuerte de los gobiernos a fin

de garantizar su uso y, consecuentemente, una mayor capacidad económica de este medida a partir de una redistribución de los beneficios generados. De no ser así las áreas rurales y periféricas tendrían grandes dificultades para superar su situación marginal al presentar desventajas continuadas tanto para la atracción de inversiones como para posibilitar que sus propias actividades tengan viabilidad.

Por su parte los actores y empresas privadas deberían, lo que no siempre es fácil, buscar las oportunidades que se le planteen dentro del actual sistema de intercambios. Recomendación esta utópica y de gran simplismo pero de innegable necesidad en vistas del papel histórico que América Latina viene desempeñando como espacio suministrado de materias primas para los países dominadores y donde estos colocan sus excedentes productivos industriales. Esta tradicional situación se agrava en los últimos tiempos debido al dominio de los circuitos comerciales por parte de cada vez mayores corporaciones empresariales que, prácticamente, ejercen un control efectivo, en función de sus intereses, de los mercados tanto internacionales como locales. Así mismo la creciente presencia de tecnologías cada vez más complejas y sofisticadas contribuye a la instauración de una dualidad en función de la capacidad de acceso a esta. Por estos motivos sería deseable que en los ámbitos locales surgiesen alternativas productivas independientes de las grandes multinacionales que, no se olvide, mantienen el control efectivo de una muy importante porción de la economía iberoamericana.

Estas reflexiones, apenas esbozadas, mantienen un alto grado de obviedad pero no por ello pierden validez. Será necesario seguir estudiando, comparando e intercambiando conocimientos y experiencias a fin de buscar nuevos estímulos y estrategias de desarrollo, en este caso desde una perspectiva local, a fin de romper con un proceso histórico de grandes desigualdades y contrastes internos.

## Notas

<sup>1</sup> A tal efecto consúltense en la bibliografía las referencias de Precedo Ledo para el caso gallego y de Noelio Spinola para el de Bahía.

<sup>2</sup>A tal efecto consúltense en la bibliografía las referencias de Actualidad Leader y Arturo Jordan y Tania Zapata en lo referente al PNUD/BNB.

## Bibliografía

- Albuquerque, F.. *Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998.
- Borja, J. & Castells, M.. *Local y Global*. Madrid: Taurus, 1997.
- Cerqueira F. & Weigand, V.M.. *Agenda 21 do Estado da Bahia*. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1996.
- Houée, P.. *Les politiques de développement rural*. Paris: Inra, 1997.
- Krugman, P.. *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Antoni Bosch, 1997.
- Precedo Ledo, A.. *Desarrollo territorial y planificación Comarcal*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1994.
- Rodríguez González, R; Dos Santos Caldas, A & Mascarenhas Bisneto, J., coords.. *Desarrollo local y regional en Iberoamérica*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 1999.
- Rodríguez González, R.. La escala local del desarrollo. In: *Revista de Desenvolvimento Econômico*, nº 1. Salvador: Unifacs, 1998.
- Santos, M.. *O trabalho do geógrafo no terceiro mundo*. Sao Paulo: Hucitec, 1996.
- Spinola, N.. Organización municipal. Estrategias para el desarrollo de las ciudades. In: *Seminario internacional sobre la inserción del semiárido latinoamericano en el proceso de globalización*. Juazeiro, 1998.
- Zapata, T & Jordan, A.. *Un programa de capacitação e transferência de metodologia para o desenvolvimento econômico local*. Recife: PNUD-Banco do Nordeste, 1997.
- Zapata, T.. *Capacitação, associativismo e desenvolvimento local*. Recife: PNUD-Banco do Nordeste, 1997.