

**LAS ADEL Y EL DESARROLLO HUMANO:
UNA INVESTIGACIÓN DE ILS LEDA**

Vincenzo Milio *

Antecedentes históricos y evolución¹

Desde el 1991 las Naciones Unidas, a través de varios programas de desarrollo humano,² han promovido y sostenido la creación de Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL). De acuerdo con el enfoque de estos programas las ADEL se han estructurado como entidades legales sin fines de lucros, cuyos socios son los actores públicos y privados del territorio. Estas generalmente brindan servicios integrados para el desarrollo económico sostenible.³

Sus rasgos comunes son:⁴

- el partenariado público/privado, con miras a incluir a todos los administradores locales, a las delegaciones locales del gobierno, a las asociaciones de la sociedad civil, y a otras importantes instituciones públicas o privadas (universidades, instituciones financieras, centros de investigación, ONGs, etc.), aunque, en algunos casos, la participación de las instituciones públicas ha sido facilitada por acuerdos especiales, porque ha sido prohibida por las leyes nacionales;
- la territorialidad, correspondiente a un área sobre-municipal (con solamente algunas excepciones poco frecuentes) para tomar en cuenta una masa crítica de recursos para el desarrollo y la economía de escala de los servicios para el desarrollo económico;
- la atención a las personas más desaventajadas y marginadas, siendo personas desempleadas, desplazados o refugiados, productores marginales, campesinos, micro-empresarios, artesanos, mujeres, minusválidos;
- la provisión de servicios integrales según las prioridades establecidas por los actores locales;
- la auto-sostenibilidad, debida, en la mayoría de los casos, al uso especial de un “Fondo de Crédito” cuyos intereses constituyen un importante ingreso del las ADEL.

Hoy en día más de 60 ADEL de esta naturaleza existen en el mundo en muchos países (Uruguay, Ecuador, Colombia, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Albania, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Mozambique, Angola,

* Vincenzo Milio es asistente de programa [ILS LEDA](#), UNDP/UNOPS, Italia.

¹ Este capítulo ha sido tomado de: ILS LEDA (2002), 'The contribution of the Local Economic Development Agencies promoted by United Nations to human development', Roma: UNOPS.

² Por ejemplo el Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE), el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), Partnership en Lucha contra la Pobreza (APPI), el Programme of Activities in Support of Albanian Regions and Prefectures (PASARP), City-to City, el Programa [Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación al Desarrollo Humano](#) (ART).

³ Carrino, L. (2005), “Perle e pirati. Critica alla cooperazione allo sviluppo e nuovo multilateralismo”, Roma: Centro Studi Erickson.

⁴ A.A.V.V. (2001), “Las Agencias de Desarrollo Económico Local”, Roma: Cooperazione Italiana y UNOPS, Ginebra: ILO, Bruselas: Eurada. Disponible en www.ilsleda.org.

África del Sur, Sri Lanka), y están vinculadas con la red internacional ILS LEDA (International Links and Services for Local Economic Development Agencies), el programa Naciones Unidas que se ocupa de ADEL. La historia de estas ADEL ha pasado al menos a través de tres etapas desde 1991 hasta hoy, con rasgos comunes y diferentes durante su evolución⁵.

Con respecto a los diferentes rasgos de su evolución, se puede considerar una “Primera Generación de ADEL” datada en la temporada que va desde 1991 hasta 1996, correspondiente aproximadamente a los programas en Centro América Prodere y el siguiente Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL). Estas ADEL están caracterizadas por un fuerte compromiso para la reducción de la pobreza en las áreas rurales, uniendo la formación de capacidades, la asistencia técnica a la población para su inclusión en los circuitos económicos, y el crédito (al principio con preponderancia de microcrédito). Los impactantes resultados están medidos en el número de nuevos empleos creados, nuevos negocios y cooperativas, aumentadas capacidades de la población en la participación a la vida económica, número de proyectos realizados a través de la canalización de nuevos recursos desde las instituciones nacionales e internacionales. Las ADEL Morazán en El Salvador, Ixcán en Guatemala, la primera Nueva Segovia en Nicaragua y Ocotepeque en Honduras lograron excelencia entre todas las ADEL y pueden ser indicadas como interesantes mejoras prácticas en el sector financiero, en la combinación de intervención en los sectores económico, social y cultural, en la reducción de la pobreza.

La “Segunda Generación de Adel” está datada en la temporada desde 1998 hasta 2004, promocionadas por varios programas de desarrollo humano de las Naciones Unidas en Mozambique, Albania, Serbia, Colombia, El Salvador, y Honduras. En este caso las ADEL, además de las tareas anteriormente mencionadas, comienzan a asumir un papel más incisivo en la planificación local e incluso nacional, y comienzan a apoyar no solamente a productores aislados, sino a cadenas del valor conectadas a los recursos locales para fortalecer las posibilidades de iniciativas económicas sostenibles y duraderas, y apoyando un papel más incisivo de las mujeres en la economía.

En particular, en Mozambique, las ADEL hicieron referencia para la política nacional y en Colombia, en muchos casos, fueron apoyadas también por el gobierno nacional. En Albania (específicamente en el caso de Skhodra) y Serbia (específicamente en el caso de Kragujevac) apoyaron a los gobiernos locales y regionales durante la planificación. En Colombia (excelentes los casos de Vélez y del inicial Nariño) y Serbia la constitución de cadenas de valor permitió un vigoroso y sustentable desarrollo económico territorial. En todos los casos, el éxito puede otra vez ser medido a través del número de empleos, empresas y proyectos generados, pero también tomando en cuenta el empoderamiento de las capacidades colectivas (cadenas del valor, partenariados locales) en la promoción y apoyo al desarrollo económico local con un enfoque sobre el desarrollo humano.

Vélez y Adeproa (Colombia), Manica y Sofala (Mozambique), Teuleda (Albania), Sonsonate (El Salvador), Valle (Honduras) y Kraguyevac realizaron interesantes mejoras prácticas: Vélez en el exhaustivo apoyo a los actores de la cadena del valor

⁵ ILS LEDA (2008), “Las Agencias de Desarrollo Económico Local para el desarrollo humano”, Roma: UNOPS. Disponible en www.ilsleda.org/usr_files/papers/las_adel_para_e_106831.pdf.

Bocadillo Veleño (desde la constitución de la cadena y su gestión, hasta el mejoramiento de su calidad e imagen, cuidado (a) la salud de la plantación, empoderamiento de los productores marginales, marketing territorial, etc.); Sofala y Manica convencieron al gobierno nacional para establecer una estructura específica sobre el Desarrollo Económico Local y para considerar las ADEL como instrumentos para fortalecer el desarrollo económico provincial; Teuleda experimentó exitosos partenariados territoriales con estructuras territoriales en Italia; Kragujevac es un buen ejemplo de apoyo a los actores locales dentro de un partenariado permanente para una buena planificación y gobernabilidad. Las ADEL Valle y Sonsonate pueden ser identificadas como pilotos en el apoyo a las mujeres como actores de desarrollo económico, a través del establecimiento de especiales “bancos de mujeres” para esta finalidad: Centros de Servicios para la Empresarialidad de las Mujeres (CSEM), introducidos por el Programa UNIFEM/UNOPS MyDEL en toda Centro América.

La “Tercera generación ADEL” está en construcción en Líbano, Uruguay, Sri Lanka, en correspondencia con la nueva Iniciativa ART. Aquí la misión y los objetivos, siempre compartidos entre los actores locales, miran explícitamente a facilitar un desarrollo sustentable, duradero, armónico y equilibrado⁶ de acuerdo con planes estratégicos compartidos, a través del favorecimiento de partenariados públicos/privados, y valorizando los recursos humanos, sociales, económicos y ambientales, con el objetivo final de superar la marginalidad económica, la exclusión social y la fragilidad cultural.

Los servicios ofrecidos incluyen por lo menos cuatro tipos, en forma integral:

Servicios estratégicos: diagnóstico continuo de las potencialidades de los recursos territoriales; guía a las iniciativas estratégicas para el desarrollo, desarrollo y financiamiento del proyecto, apoyo a las redes locales, apoyo para la inclusión de las personas más desaventajadas en la economía.

Apoyo a los negocios: Evaluación de las oportunidades del mercado, asistencia técnica, acceso al crédito, facilitación de investigación e innovación, facilitación y apoyo a la economía social y cooperativa.

Marketing territorial: Marketing interno y externo, apoyo a los sindicatos, asociaciones, consorcios, promoción y apoyo a las políticas de marcas, base de datos e informaciones sobre las tendencias del mercado, internacionalización e iniciativas de partenariados para el co-desarrollo.

Desarrollo de los recursos humanos: empoderamiento de las capacidades de las instituciones locales y asociaciones, desarrollo de habilidades y desarrollo empresarial.

La investigación sobre las ADEL y el desarrollo humano

La metodología

En todos los casos las ADEL han contribuido, en los territorios de su atención, al desarrollo humano, al menos en uno de sus aspectos. Estos aspectos corresponden a:

- la reducción de la pobreza y marginalidad;
- el empoderamiento de las capacidades de la población local y de los actores en la planificación y las acciones;
- el empoderamiento de las capacidades de las mujeres en la participación al desarrollo

⁶ ILS LEDA (2009), “Competitividad territorial: un enfoque alternativo como competitividad sostenible o sos-competitividad”, Roma: UNOPS. Disponible en: www.ilsleda.org/usr_files/papers/competitividad_240893.pdf.

Boisier S. y G. Canzanelli (2008) '[Globalization and local development](#)', *Universitas Forum*, vol. 1, n. 1 .

económico;

- la protección del medio ambiente;
- la promoción de la economía social y solidaria.

Con el objetivo de analizar más en profundidad esta contribución, ILS LEDA ha desarrollado una investigación para detectar cuáles son los resultados y las mejores prácticas de las ADEL conectadas a la red ILS LEDA. A continuación están ilustrados los primeros resultados recopilados de 30 ADEL⁷ en Albania, Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Mozambique, República Dominicana, Sri Lanka, y Uruguay (véase anexo), que, gracias a la colaboración de sus gerentes, han respondido a un cuestionario.

Este número representa una muestra altamente significativa en cuanto

- las ADEL promovidas por las Naciones Unidas en países en vía de desarrollo y en transición representan la gran mayoría de agencias de desarrollo existentes en estos países;
- las ADEL involucradas en la investigación son el 50% de la totalidad de las vinculadas a la red ILS LEDA.

Cada tema ha sido analizado a través de diferentes indicadores, así como su inclusión en el estatuto de la ADEL, los incentivos y los criterios de prioridad asignados, y los proyectos desarrollados durante los últimos cinco años. A fin de evaluar el empeño de las ADEL dentro de cada tema, se ha dado un peso diferente a cada indicador valorando más aquellos sobre los proyectos y las actividades de formación desarrollados.

Los resultados totales han sido articulados en tres grupos con base en el puntaje recibido: buenos (aquellos que han totalizado más de 60 puntos), moderados (aquellos que han totalizado entre 40 y 60 puntos), deficientes (aquellos que han totalizado menos de 40 puntos). Sumando los puntajes para los cinco temas se visualiza también el comportamiento global de cada ADEL, que se ha evaluado de acuerdo a tres categorías: bueno (con un total de más de 300 puntos), moderado (con un total entre 150 y 300 puntos), deficientes (con un total de menos de 150 puntos).

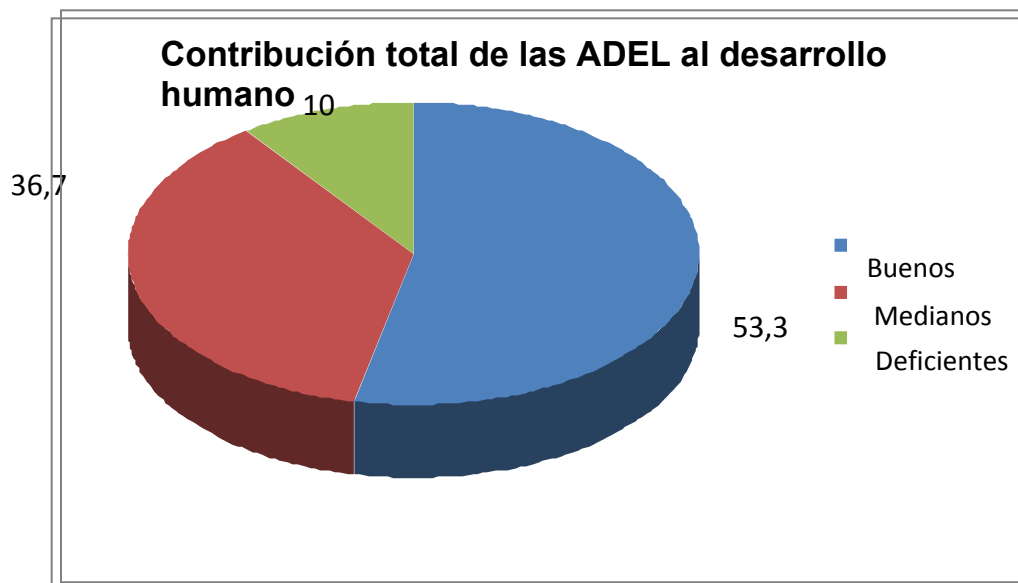
Por último, se ha hecho una comparación entre las ADEL que no han sido promovidas directamente por las Naciones Unidas (12), las de primera generación (8) y las de segunda y tercera generación (10) tomadas conjuntamente.

Los resultados

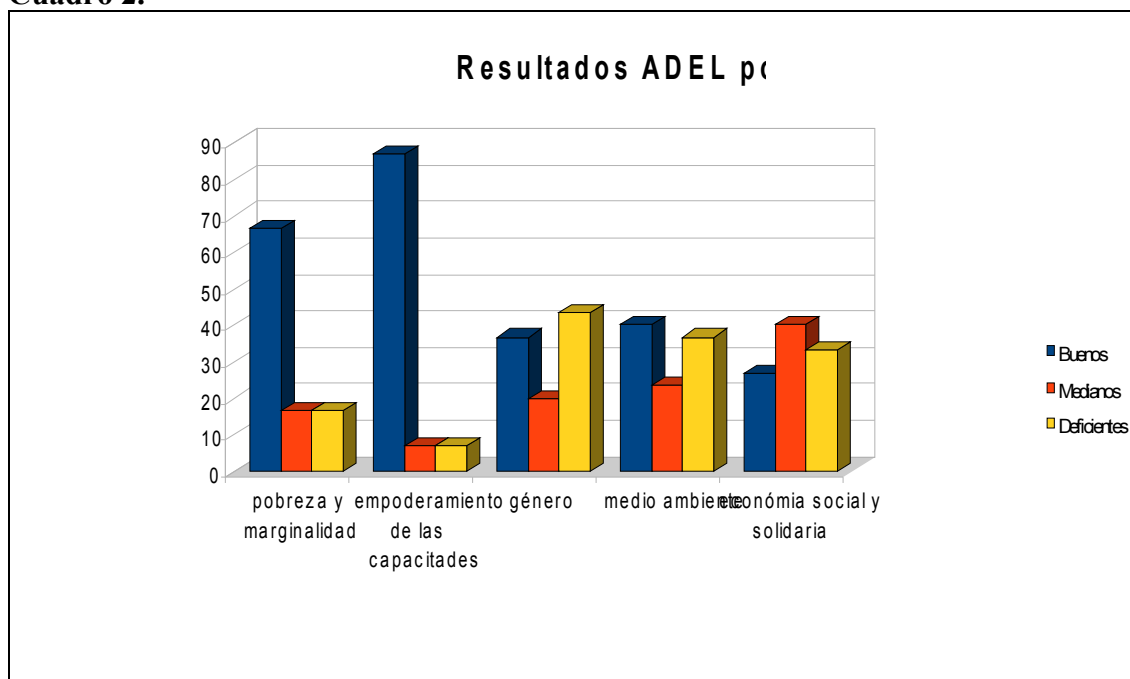
En general, desde el análisis de los resultados totales se puede evidenciar (cuadro 1) que el 53% (que ha obtenido más de 300 puntos) de las ADEL entrevistadas están bien proyectadas hacia el desarrollo humano, aunque de forma diversificada dentro de los cinco componentes tomados en cuenta (cuadro 2); el 36,7% se empeña de forma moderada mientras solamente el 10% es deficiente.

⁷ En particular, las ADEL que han participado a la encuesta son: Auleda – Albania; Ader y Rafaela – Argentina; Adeproa, Cauca, Dinosaurios, Metropolitana, Nariño, Urabá Darién Caribe, Vélez y Zapatosa - Colombia; Acudir, Codecob, Corpoambato, Crecer, Manabi – Ecuador; Ademiss, Morazán, Oat/Apopa, Sonsonate – El Salvador; Asedechi, Ixcán – Guatemala; Adelna, Inhambane – Mozambique; Adelbaho, Valverde – República Dominicana; Almamons, Kragujevac – Serbia; Rueda – Sri Lanka; Rivera – Uruguay.

Cuadro 1.



Cuadro 2.



Las ADEL que más se han distinguido por un significativo esfuerzo hacia el desarrollo humano de sus territorios, de manera transversal a los diferentes temas tocados por la encuesta, son Adeproa en Colombia y Kragujevac en Serbia. Cabe señalar también el caso de Rueda en Sri Lanka, que aunque ha sido constituida solamente en el 2008, ya ha realizado actividades notables en todos los temas tocados por la encuesta.

Considerando, en lo específico, la componente “reducción de la pobreza y marginalidad” las respuestas de las ADEL muestran que el 66,67% ha obtenido un buen resultado con respecto a este tema, el 16,67% ha logrado resultados moderados mientras

el restante 16,67% se ha demostrado deficiente. Estos porcentajes han sido obtenidos sumando las respuestas sobre la previsión estatutaria del esfuerzo de reducir la pobreza y marginalidad, empleos creados y proyectos realizados para las personas pobres, marginadas y vulnerables durante los últimos cinco años, incentivos o criterios de prioridad (incluyendo el apoyo a las empresas y a los proyectos) a favor de estas personas.

Tomando en cuenta todos estos factores, las ADEL cuyas acciones se han distinguido por sus esfuerzos para reducir la pobreza y la marginalidad son Auleda en Albania, Nariño y Vélez en Colombia. Mas en particular, se puede subrayar el esfuerzo de algunas ADEL en la creación de empleo como Vélez (2,146 empleos creados durante los últimos cinco años) y Metropolitana (2,034) en Colombia, Oat/Apopa (1,233) en El Salvador, Adelná (alrededor de 1,000) en Mozambique. Se debe igualmente señalar el trabajo de Acudir en Ecuador que ha jugado un papel importante en el mantener y recuperar alrededor de 10,000 puestos de trabajo después de la crisis del 2000.

Con respecto al componente pobreza y marginalidad, comparando los datos de las ADEL que no han sido promovidas directamente por las Naciones Unidas con las de primera generación y las de segunda y tercera generación, resulta interesante notar que las Agencias de segunda y tercera generación han logrado un puntaje (82/100) bien superior respecto a los puntajes de los primeros dos grupos (respectivamente 59,6/100 y 57,5/100). Interesante es también considerar el promedio de los puntajes de todas las ADEL (66,5/100) que demuestra un general esfuerzo hacia un fuerte compromiso en la lucha contra la pobreza y la marginalidad.

Por lo que se refiere al empoderamiento de las capacidades de la población local y de los actores en la planificación, tomando en cuenta la previsión estatutaria y las actividades de capacitación desarrolladas durante los últimos cinco años, el 86,67% de las ADEL ha realizado un fuerte esfuerzo en comprometerse al tema mientras solamente el 6,67% ha realizado resultados moderados y deficientes.

En particular, sobresalen las actividades de Rafaela y Ader en Argentina, Urabá Darién Caribe y Nariño en Colombia, Kragujevac en Serbia, Sonsonate en El Salvador y Corpoambato en Ecuador. El promedio de los puntajes totales (83/100) confirma el significativo compromiso de las ADEL hacia este asunto. Este compromiso ha sido confirmado también por el análisis de los resultados de las ADEL distinguidas por modalidades y momentos de promoción, donde resulta que las ADEL de segunda y tercera generación han logrado un puntaje de 91/100, las de primera han obtenido 66,25/100 y aquellas que no han sido directamente promovidas por las Naciones Unidas han realizado el 87,5/100.

El tema relativo al empoderamiento de las capacidades de las mujeres en la participación al desarrollo económico, es el más débil en el marco de las actividades desarrolladas por las ADEL que han participado a la encuesta. Para efectuar la evaluación, se han tomado en cuenta la previsión estatutaria y los proyectos de capacitación para empoderar a las mujeres y sus asociaciones junto con las iniciativas de sensibilización de género llevadas a cabo durante los últimos cinco años. Se puede observar que buenos resultados han sido obtenidos solamente por el 36,67% de las ADEL participantes, el 20% ha obtenido un puntaje entre 40 y 60/100 mientras que el 43,33% se ha demostrado deficiente. El dato del promedio de los puntajes totales,

42,7/100, confirma el bajo compromiso general hacia este asunto. Desde otra perspectiva, resulta significativo el puntaje (61/100) obtenido por las ADEL de segunda y tercera generación mientras los otros dos grupos han logrado respectivamente 26,2/100 y 39,2/100.

La protección del medio ambiente puede ser considerada un tema levemente más prioritario que el precedente para las ADEL que han participado en la encuesta. Evaluando las respuestas que se refieren a la previsión estatutaria, los proyectos desarrollados durante los últimos cinco años y los incentivos o criterios de prioridad para sus acciones, el 40% de las ADEL ha demostrado un buen compromiso con la protección del medio ambiente, el 23,33% ha logrado un puntaje moderado y el 36,67 ha sido deficiente.

Aunque la mayoría de las ADEL demuestran este compromiso con el tema, el promedio de los puntajes totales (47,2) demuestra la necesidad de fortalecer los esfuerzos. Los resultados de las ADEL distinguidas por modalidades y momentos de promoción, muestran esta vez, un mayor compromiso (55,4/100) por parte de las ADEL no directamente promovidas por las Naciones Unidas, mientras que las de primera, segunda y tercera generación registran respectivamente puntajes deficientes (31,9/100) y moderados (45,9/100).

La economía social y solidaria resulta también un tema bastante débil en el marco de las actividades promovidas por las ADEL que han participado en la encuesta. La evaluación ha tenido en cuenta de los resultados obtenidos desde las respuestas sobre la previsión estatutaria, el número de las empresas sociales apoyadas y proyectos realizados durante los últimos cinco años. En particular las empresas sociales que se han tomado en cuenta son aquellas que operan en el sector de los servicios sociales, las cooperativas que incluyen personas vulnerables, las empresas que mejoran la calidad de vida de la población, las empresas que mejoran el acceso a los bienes locales y a los servicios. Solamente el 26,67% demuestra buenos resultados con respecto a este tema, mientras el 40% ha logrado resultados moderados y el 33,33% resultados deficientes.

El dato (45/100) que llega con respecto al promedio de los puntajes totales obtenidos por las ADEL, confirma la exigencia de invertir más energías en el tema. Desde otra perspectiva las ADEL que más se han distinguido en comprometerse hacia la economía social y solidaria han sido las de segunda y tercera generación (53/100) los otros grupos han logrado respectivamente 35,6/100 y 44,6/100.

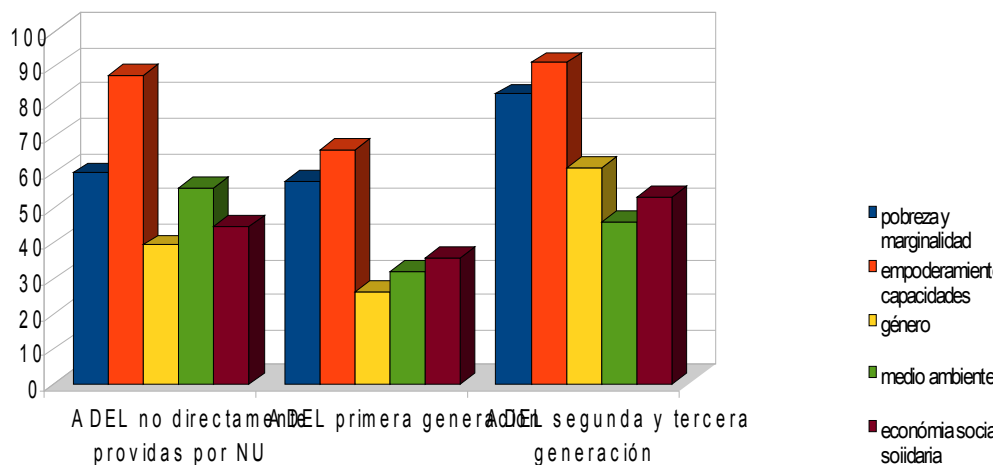
Cabe señalar que algunas ADEL como Dinosaurios y Vélez en Colombia, y Adelva en República Dominicana están en proceso de reforma de sus estatutos mientras otras Agencias, aunque desarrollen notables actividades dentro de los temas tocados por la encuesta, no los contemplan dentro de sus estatutos; esperamos que esta encuesta pueda constituir un incentivo para la inclusión de los mismos dentro de sus estatutos. Su inclusión permitiría de institucionalizar los esfuerzos que muchas de estas ADEL ya cumplen en la práctica, logrando conservar en el tiempo su proyección hacia el desarrollo humano.

Finalmente cabe resumir el resultado relativo al análisis de la diferencia de comportamiento de las ADEL promovidas por Naciones Unidas de primera generación, las sucesivas, y las ADEL promovidas por otros (Argentina, Ecuador, otras). En este

caso es evidente (cuadro 3) que las últimas (en orden de tiempo) ADEL promovidas por Naciones Unidas llegan a un resultado mejor, y esto se explica con la evolución del modelo, la acumulación y la difusión (a través del mismo ILS LEDA) de lecciones aprendidas por la experiencia, la importancia que va asumiendo el desarrollo humano en el abanico de respuestas posibles a la crisis internacional en los últimos cinco años. Por otra parte también las ADEL de primera generación en los últimos años han demostrado una capacidad notable de evolución, como muestran los casos de las ADEL centroamericanas en lo que se refiere tanto a la mayor atención a las mujeres como al medio ambiente.

Cuadro 3.

Resultados ADEL distintas según modalidades y



Conclusiones

La investigación de ILS LEDA sobre la contribución de las ADEL al desarrollo humano evidencia cómo estas han representado y continúan representando un importante instrumento de implementación de acciones para el desarrollo humano, aunque de manera distinta con respecto a los diferentes temas analizados.

La investigación ha analizado cinco componentes principales del desarrollo humano, así como la reducción de la pobreza y de la marginalidad, el empoderamiento de las capacidades de la población local y los actores en la planificación y las acciones, el empoderamiento de las capacidades de las mujeres en la participación al desarrollo económico, la protección del medio ambiente, y la promoción de la economía social y solidaria.

En este marco aparece evidente el compromiso de la mayoría de las ADEL hacia la reducción de la pobreza y marginalidad y hacia el empoderamiento de las capacidades de la población local y de los actores en la planificación del desarrollo local. Moderados se pueden considerar los esfuerzos de las ADEL en relación a los temas de protección del medio ambiente y de la economía social y solidaria mientras resulta insuficiente el esfuerzo en empoderar las capacidades de las mujeres en la participación al desarrollo económico de sus territorios, aunque se han desarrollado recientes experiencias innovadoras en América Central.

Por otra parte las ADEL de última generación tienen un comportamiento mejor, sobre todo en cuanto a los componentes generalmente más débiles, evidenciando una tendencia hacia una adaptación a las necesidades actuales (medio ambiente, género, socialización de la economía).

La investigación, en conclusión, aparece como una contribución interesante para quien está a cargo de las nuevas políticas de desarrollo en tiempo de crisis global. Ella enseña que:

- las ADEL representan un instrumento, sino un modelo, que por sus características intrínsecas - es decir acción territorial, concertación entre los actores, orientación hacia los servicios de implementación estratégica, optimización de la eficacia con la eficiencia, búsqueda de su propia sostenibilidad- eficaz para concretar políticas nacionales y territoriales que conlleven a una respuesta integrada al desarrollo;
- las ADEL se han manifestado útiles para concretar iniciativas, proyectos y programas de desarrollo humano;
- las ADEL, por su constitución diríamos genética, se vinculan a las dos dimensiones fundamentales del desarrollo: el espacio y el tiempo, a través de su territorialidad y su capacidad evolutiva. Además esta capacidad, como la investigación ha evidenciado, se alimenta con la participación en las redes de ADEL, que facilita el intercambio de las experiencias. Y aquí cabe señalar que, justamente por esta razón, ILS LEDA ha finalizado recientemente un acuerdo con Eurada, que es la asociación de las ADEL europeas.