



2º FORO REGIONAL DE
**DESARROLLO ECONÓMICO
LOCAL PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**
TIQUIPAYA, COCHABAMBA - BOLIVIA - 28 - 31 MARZO 2017

Desarrollo productivo para transformar las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe

Marco conceptual

En las últimas décadas, la reestructuración económica global y las diferentes crisis que la han generada y acompañada han tenido un impacto creciente sobre las condiciones de vida de la población, en términos de escasez de oportunidades de trabajo decente; aumento de la pobreza y de la desigualdad social y económica; desplazamiento de la población rural de la tierra y urbanización masiva, con consecuentes proliferación de asentamientos precarios, altas tasas de criminalidad, desempleo y economía informal; vulnerabilidad de los pueblos a desastres naturales en consecuencia del cambio climático.

Todo eso ha generado una demanda creciente desde el nivel local, que se ha expresado también como reacción a respuestas muchas veces inapropiadas desde el nivel central del Estado, basadas en políticas sectoriales y en planteamientos centralistas y asistenciales, orientados a la inversión en infraestructura, la promoción y facilitación de la actuación de las grandes empresas, la concesión de incentivos y subvenciones.

En paralelo, y como parcial respuesta a esta demanda, desde los años 2000 en diversos países de América Latina se están implementando reformas que han fortalecido los procesos de descentralización, redefiniendo el rol y las funciones de las administraciones públicas como agentes del desarrollo de provincias y regiones, principalmente en materia de inversión pública, infraestructura, planificación y ordenamiento territorial.

El avance en los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos sub-nacionales ha contribuido también al reconocimiento de la necesidad, y de los nuevos papeles y responsabilidades de los diferentes niveles de la gestión pública en reforzar la base económica de las comunidades locales impulsando sus capacidades y potencial endógeno.

A esto se suma, en forma cada vez más expectante, el enfoque territorial del desarrollo, que busca y promueve la articulación de activos y actores territoriales para expandir sus oportunidades. Esta redefinición de las funciones del sector público según las administraciones más cercanas a los actores territoriales refleja el tránsito desde un modelo de funcionamiento burocrático vertical y sectorial a un nuevo modelo de gestión horizontal e integral, de acuerdo a criterios de eficiencia o rentabilidad social y empresarial. Un nuevo modelo de gestión pública, volcada a los individuos, cercana a los lugares donde se generan los problemas y se requieren las soluciones, donde están los activos y talentos que permiten potenciar y optimizar las capacidades endógenas de los territorios al articularse entorno a propósitos compartidos que, en una lógica de cooperación, expanden el sentido de lo público.

Se produce así una evolución en el desarrollo organizativo interno de las entidades públicas y el despliegue descentralizado de sus funciones o competencias, buscando espacios de concertación y formas de coordinación público privada para abordar las diferentes políticas de desarrollo desde cada ámbito territorial y generar los bienes y servicios públicos que se requieren para realizarlas. Este es el contexto y marco de los temas de gobernanza desde la perspectiva territorial. Interesa en particular ponderar y fortalecer el papel de los gobiernos regionales o provinciales para asumir un rol líder y estratégico de los procesos en marcha. Este rol líder se entiende en relación a la capacidad de impulsar a una red de organizaciones, agencias y actores que gestionarán las oportunidades de los territorios.





2º FORO REGIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

TIQUIPAYA, COCHABAMBA - BOLIVIA - 28 - 31 MARZO 2017

La gobernanza territorial se plantea así como una gobernanza sub-nacional para el desarrollo de los territorios mediante la articulación de diversos actores territoriales, entre ellos el Estado (gobernanza multinivel vertical), la sociedad civil, las agencias públicas localizadas territorialmente y el sector privado (gobernanza multinivel horizontal), en un contexto en el cual el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico con inclusión social.

Mirar integralmente, superando un enfoque sectorial requiere – y permite - poner por delante la realidad de los territorios, en su dimensión socialmente construida, para articular desde allí la acción multinivel de diferentes actores que comparten propósitos. La gobernanza presenta una respuesta para resolver el problema de cómo subordinar lo sectorial al territorio teniendo en la mira un objetivo de desarrollo equilibrado, sostenible e inclusivo.

Los niveles intermedios de gobierno pueden intervenir en áreas claves para el desarrollo territorial, al ser: planificación y ordenamiento del territorio; dotación de bienes públicos; apoyo a los procesos de articulación e institucionalización; apoyo en la gestión de recursos y financiamiento. Tales funciones e intervenciones, a través de los principios de subsidiariedad, adicionalidad (constitución de redes asociativas), y coherencia o unicidad, conducen los gobiernos locales a actuar como catalizadores y mediadores en un marco de coordinación interinstitucional de las políticas y de gestión de conjunto de las mismas. Los procesos de descentralización y ‘territorialización’ de la gestión pública, se han acompañado con un cambio sustantivo en las políticas de fomento productivo, desarrollo empresarial y del empleo, y de la competitividad territorial en los distintos ámbitos.

La modernización de los sistemas productivos locales – que se encuentran con un grado de exposición y vulnerabilidad muy superior en el actual escenario de cambio estructural y contexto de la globalización - requiere una institucionalidad mucho más cercana a sus problemas, potencialidades y circunstancias específicas. Por eso la gestión pública local tiene un papel crucial en promover procesos de desarrollo económico de extensa base social, vinculados a adecuados niveles y mecanismos de gobernanza que permitan a un conjunto amplio de productores y trabajadores sumarse al proceso de desarrollo, potenciando la lógica de la innovación y los encadenamientos productivos.

Los temas sustantivos del desarrollo económico como son la incorporación de innovaciones productivas, la formación de recursos humanos para el empleo, la sostenibilidad social y medioambiental, son aspectos que requieren un planteamiento desde los distintos territorios. Así, se ha adquirido mayor conciencia acerca del carácter intersectorial y territorial de los procesos económicos y sociales, diseñándose programas descentralizados de apoyo a la formación, la innovación, la creación de empresas y empleo.

De la misma forma, el cambio de paradigma ‘tecnico-económico’ asociado a la reestructuración de la economía mundial se orienta por la incorporación de innovaciones productivas (tecnológicas, de gestión, sociales e institucionales) que suponen un mayor valor agregado de conocimiento y la apuesta por la calidad y la diferenciación de los productos, así como la importancia de la calificación de los recursos humanos. Eso implica modelos de organización productiva basados en la valorización de los ‘entornos territoriales innovadores’, como conjunto de condiciones y factores (normas, instituciones, servicios, conocimientos, acuerdos) de impulso y facilitación de la innovación y de la competitividad empresarial, que originan en las circunstancias específicas de los territorios y se despliegan a través de la interacción de sus actores.

El rol de los gobiernos locales como animadores de la construcción social de los entornos territoriales constituye una dimensión clave de la transformación y de la competitividad de los diferentes sistemas productivos locales, como proceso esencialmente creativo y de carácter endógeno, por parte de las empresas y de la sociedad local.





2º FORO REGIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

TIQUIPAYA, COCHABAMBA - BOLIVIA - 28 - 31 MARZO 2017

Se ha ido produciendo, por lo tanto, un desplazamiento desde las ayudas financieras de carácter directo a las empresas, a las ayudas dirigidas a fortalecer los servicios territoriales de apoyo a la producción; destacándose igualmente el decisivo papel de las inversiones intangibles, en particular, en educación y en investigación y desarrollo, aspectos en los cuales la presencia del Sector Público suele ser habitual y, a veces, decisiva.

Igualmente, se pone atención creciente a la satisfacción de las necesidades básicas de los segmentos de demanda potencial con limitada capacidad adquisitiva, incluyendo los jóvenes, las mujeres, los pueblos indígenas. En la vinculación entre el impulso de los emprendimientos y la generación de empleo al nivel local, y las demandas reales insatisfechas en alimentación, vivienda, medioambiente, calidad de vida, se realiza plenamente la naturaleza como proceso 'territorial' del desarrollo productivo con equidad social y sostenibilidad medioambiental. La economía social y solidaria, y la economía plural, en este sentido, constituyen elementos claves para el análisis y el fortalecimiento de un marco de desarrollo económico territorial sostenible e inclusivo.

En lo relativo a la promoción de la competitividad territorial, cabe señalar que la inmensa mayoría de los sistemas productivos locales son protagonizados por empresas de pequeña dimensión cuyos mercados son esencialmente locales o regionales. Una política territorial de fomento de la competitividad de las micro- pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción campesina (que en el momento actual tienen grandes dificultades para acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción en sus diferentes mercados), así como su capacidad de organización en redes, tendría grandes ventajas al incidir en la mayoría del tejido productivo territorial y el empleo en los diferentes países de América Latina y el Caribe. Esto no disminuye la importancia de impulsar igualmente las exportaciones en los casos que ello resulta factible, pero conviene no olvidar que la base de sustentación interna de cualquier economía local se encuentra en el fortalecimiento de su propia capacidad endógena de innovación y desarrollo, lo cual es un objetivo estratégico principal de las estrategias de desarrollo territorial.

A pesar de los avances en la descentralización y la difusión de un nuevo modelo de gestión pública centrada en los territorios, así como de los resultados agregados en el combate a la pobreza, las condiciones de vida siguen siendo muy distintas en los diferentes lugares de América Latina. La desigualdad se manifiesta entre barrios de una misma ciudad o entre territorios rurales y urbanos de un mismo país, o entre dos lugares separados, por ejemplo, por una frontera nacional.

En los últimos años se han impulsado en diversos países de América Latina nuevas agendas de desarrollo territorial, que se han traducido en estrategias y políticas nacionales con objetivos orientados a reducir los marcados desequilibrios internos. Como parte de estas 'agendas de desarrollo territorial' se citan las políticas de descentralización, el fomento de la competitividad territorial, la promoción de aglomeraciones productivas (clústeres), la inversión en infraestructuras, la integración transfronteriza, las políticas de ordenamiento territorial. Sin embargo, hay que marcar una diferencia entre la promoción de iniciativas de desarrollo territorial llevadas a cabo 'desde abajo', es decir surgidas como resultado de esfuerzos de concertación locales en los distintos territorios, y las intervenciones diseñadas 'desde arriba', es decir, desde el nivel central de la nación, las cuales tratan de enfrentar las desigualdades territoriales existentes, lo que se define 'política regional'. Sin embargo, el análisis de las desigualdades regionales y el diseño de políticas públicas para contrarrestarlas puede ser una agenda insuficiente para mostrar un panorama del desarrollo territorial; se requiere, por lo tanto, que las políticas nacionales de desarrollo regional o territorial faciliten la construcción de condiciones favorables para el surgimiento y despliegue de iniciativas de desarrollo desde los territorios, lo que abre un claro espacio de complementariedad.





2º FORO REGIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

TIQUIPAYA, COCHABAMBA - BOLIVIA - 28 - 31 MARZO 2017

Aunque la capacidad de enfrentar el problema es diferente y no siempre eficaz, la desigualdad territorial es un problema que ocupa la agenda de políticas públicas. Varios países han reconocido estas disparidades regionales como un problema nacional y han adoptado iniciativas, estrategias y políticas desde el nivel nacional para contrarrestarlas. Desde inicios de los 2000 se observa en varios países de la región una creciente inserción de la dimensión espacial del desarrollo en las reflexiones estratégicas nacionales.

Por otro lado, el tema de las desigualdades territoriales aún no ha permeado lo suficiente en la agenda supranacional, es decir, la agenda de las iniciativas de integración y cooperación entre países de la región. Hay ejemplos muy interesantes de enfoques de cooperación binacional para promover el desarrollo transfronterizo, como en las fronteras de Ecuador con Perú y Colombia respectivamente, al igual que en Centroamérica. Sin embargo, en las agendas de los esquemas de integración regional hay mucho por avanzar en la materia.

Los mecanismos determinantes de la desigualdad territorial residen tanto en la especificidad de la dotación en factores de competitividad (capacidad político-institucional, capital social, cooperación y aprendizaje) de los diferentes territorios adentro de un país o entre distintos países, como en la dinámica y en las relaciones centro-periferia, incluyendo en ese caso diferencias en la estructura y capacidad productiva, la transferencia geográfica de ingresos desde las periferias hacia los principales centros metropolitanos, procesos de migración selectiva, todo aspectos que contribuyen generalmente a agravar el rezago de la periferia reforzando una dinámica de polarización.

La transferencia de ingresos en particular implica que una proporción importante del valor producido en las periferias no sea retenida en estos territorios dificultando por lo tanto sus procesos de acumulación, crecimiento y desarrollo. Este fenómeno se explica en parte por el carácter normalmente exógeno a los territorios periféricos de la propiedad de los principales polos o complejos exportadores, lo que implica que se producen transferencias de excedentes y salarios que son realizados mayoritariamente fuera de las periferias, así como compras de insumos fuera de la región de emplazamiento, con consecuentes bajos niveles de encadenamientos productivos.

Desde esta perspectiva se considera que el análisis de las dinámicas metropolitanas latinoamericanas no puede desvincularse de las dinámicas de las regiones periféricas, ya que estas últimas interactúan con las primeras tanto como lugares de generación de excedentes que serán posteriormente transferidos hacia las principales ciudades; como mercados locales para los bienes y servicios generados en dichas áreas metropolitanas y, finalmente, como fuentes permanentes de mano de obra. El proceso de transferencia geográfica de ingresos adquiere mayor relevancia en años recientes debido al creciente peso de las cadenas globales de valor en el comercio internacional las que exhiben un despliegue territorial altamente diferenciado en cuanto al tipo de etapas del proceso de producción, circulación y consumo, en donde los territorios periféricos se insertan típicamente en las fases más primarias de la cadena.

Lo que sea el rol respectivo de los varios determinantes de la desigualdad territorial, la trayectoria de crecimiento actual está alcanzando serios límites para asegurar el bienestar creciente de las mayorías latinoamericanas y caribeñas. Eso implica una nueva trayectoria de cambio estructural con igualdad para hacer frente a las nuevas circunstancias, que requiere a su vez de una especificidad territorial, y de forma particular la concertación de un 'pacto social', como convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones —normas y organismos que aseguran su cumplimiento— y de políticas públicas necesarios para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada.





2º FORO REGIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

TIQUIPAYA, COCHABAMBA - BOLIVIA - 28 -31 MARZO 2017

En este marco, la integración urbano-rural juega un papel central para alcanzar una mejor organización e interconexión de los sistemas locales de producción y consumo. En particular, la producción local de alimentos y los sistemas de marketing son áreas clave donde los procesos de desarrollo económico territorial, especialmente a través de la iniciativa proactiva de las autoridades locales en el nivel intermedio de las ciudades, pueden jugar un papel importante, facilitando alianzas entre actores rurales y urbanos y promoviendo inversiones estratégicas en la infraestructura y los servicios rurales (centros de procesamiento y almacenamiento, transporte, mercados de alimentos). Además, la definición de un 'espacio' integrado adecuado para el desarrollo territorial, que no necesariamente responde a las fronteras administrativas de la brecha rural-urbana, permite abordar las reivindicaciones de los ciudadanos que viven en áreas poco pobladas, a menudo ignorados o marginados por los procesos de desarrollo promovidos a nivel central.

La integración urbana-rural también es crucial desde un punto de vista de gestión medioambiental integrada y sostenible. La conservación de la biodiversidad, la identificación de las áreas protegidas, y la evaluación y gestión integral de los bienes y servicios medioambientales, como medios para conservar los ecosistemas, son elementos cruciales que deben ser tratados mediante una acción coordinada de los niveles sub-nacionales y nacionales gubernamentales.

En base a estos varios elementos, las ciudades y las regiones metropolitanas pueden y tendrán que constituir la base y el centro de impulso de un proceso de desarrollo con igualdad y de cohesión territorial, que integre igualmente como parte de un esfuerzo de construcción de comunidades urbanas sostenibles e inclusivas el potencial de la economía social y solidaria, y de la economía informal, en permitir un pluralismo horizontal en las formas empresariales y la integración flexible y valoración de sus modalidades de producción y transacción.

