

Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial¹

Luis Mauricio Cuervo González²

Alicia Williner Martina³

RESUMEN

La investigación comparativa para 10 países latinoamericanos realizada por el ILPES, muestra que las preocupaciones por las desigualdades y el desarrollo regional en los últimos 15 años se expresa a través de la existencia de una familia de políticas territoriales: desarrollo económico local, ordenamiento territorial, descentralización. Este universo pone de presente el creciente interés de los estados nacionales en estos temas. No obstante, también pone en evidencia la poca conciencia que se tiene de la necesidad de afrontar los problemas de coordinación política e interinstitucional que acompaña la variedad de actores e instituciones participantes: multisectorial y de niveles territoriales muy diversos (nacionales, intermedios y locales). Desde la perspectiva local, este panorama indica la existencia de múltiples oportunidades que, para ser convenientemente aprovechadas

ABSTRACT

An international comparative research on 10 Latin American countries conducted by ILPES, has shown an increasing interest of national authorities on regional development. A family of territorial policies has been created, including local development, land planning, and decentralization. Nevertheless, central authorities have not realized yet the coordination challenges there are facing: between sectors and levels (national, intermediate and local). At the same time, localities and territories need a new kind of decentralized diplomacy to take advantage of these new set of opportunities. In practical and theoretical terms, it is extremely important to realize that there is a new space of confluence between local (down-top) and regional development policies (top-down) named *Territorial Economic Development Policy*.

¹ Este artículo corresponde al Capítulo V de “Economía y Territorio en América Latina: desigualdades y políticas” elaborado y publicado por el ILPES para el Consejo Regional de Planificación que tuvo lugar en Brasilia en Junio de 2007. El texto resume una investigación comparativa realizada por 10 investigadores latinoamericanos que siguieron un parámetro fijado por el ILPES. La síntesis y redacción final del capítulo estuvo a cargo de Alicia Williner y de Luis Mauricio Cuervo y la edición final del trabajo fue responsabilidad de Juan Carlos Ramírez, Iván Silva y Luis Mauricio Cuervo.

² Funcionario del ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. Sus líneas de investigación son Desarrollo Económico Regional y Urbano. Dirección: Avenida Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura, Santiago de Chile. Fax: 56-2-2066104; Teléfono: 56-2-2102621. Correo electrónico: mauricio.cuervo@cepal.org

³ Funcionario de ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. Avenida Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura, Santiago de Chile. Teléfono: 56-2-2102621; Fax: 56-2-2066104. Correo electrónico: alicia.williner@cepal.org

requieren de un esfuerzo deliberado de diplomacia territorial: incidir en el contexto político e institucional nacional y cooperar con sus pares nacionales o internacionales. Los esfuerzos de promoción del desarrollo de abajo hacia arriba (desarrollo local), deben conjugarse con los de arriba hacia abajo (políticas regionales) para hacer de este encuentro un espacio que merece atención tanto desde la investigación académica, como desde la política pública. Este espacio de confluencia ha sido denominado *políticas de desarrollo económico territorial*.

Palabras clave: Política Regional, Desarrollo Regional, Descentralización, Políticas Públicas.

Key Words: Regional Policy, Regional Development, Decentralization, Public Policy

1. Introducción

Este artículo pone en evidencia la enorme brecha prevaleciente entre el mundo de la teoría del desarrollo económico local y la práctica concreta, institucional, política y financiera, de las acciones conducidas por los estados de América Latina y el Caribe en el campo de las preocupaciones generadas por las disparidades económicas territoriales. Las elaboraciones teóricas y las propuestas de política no deben continuar construyéndose a espaldas de estas prácticas y de sus impactos. Para tal efecto, el ILPÉS diseñó y llevó a cabo una investigación comparativa en diez países sobre Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial en América Latina y el Caribe.

Mientras que en el mundo de la teoría y de la producción académica, conceptos y paradigmas como el desarrollo endógeno, la competitividad territorial, la innovación y la sociedad del conocimiento han tenido un claro predominio, y han sido elaborados y construidos acompañados de la teoría del desarrollo económico local, la práctica política, institucional y financiera ha estado marginalmente influida por ellos. El binomio descentralización/federalismo⁴ se ha impuesto como *realidad mayor*, diluyendo en unos casos, mezclándose en otros, o sustituyendo en la mayor parte de ellos, el abrigo conceptual ofrecido por la teoría del desarrollo económico local.

Más allá de si esta dilución, mezcla o exclusión es un error o un acierto, su existencia obliga a reconocer que las políticas de desarrollo económico territorial (DET), en sus alcances y limitaciones, deben ser estudiadas en forma integral, con las consecuencias simbólicas, institucionales, políticas y financieras desencadenadas a partir de la realidad creada por la preponderancia de este binomio descentralización/federalismo.

El artículo cuenta con seis secciones. En la primera se da cuenta de la existencia de una familia de políticas territoriales, y se describe brevemente su contenido. En la segunda se establece que las políticas de descentralización y de consolidación del federalismo han sido la principal plataforma doctrinaria, institucional y financiera a través de la cual se han incubado y evolucionado las preocupaciones recientes por el DET en América Latina y el Caribe. El propósito no es hacer un balance del estado actual del federalismo/

⁴ En la literatura especializada se oscila en el empleo de los términos de devolución y descentralización alude al proceso de fortalecimiento político, institucional y económico de lo local, dependiendo de si esto se da en países federales o unitarios. En este documento se ha preferido el uso de un binomio para no diluir en un solo término las especificidades de dos tipos de realidad política diferentes, y para insistir en que tanto en uno como en otro, ha habido cambios institucionales mayores que han fortalecido la instancia local en las más diversas dimensiones de la vida social.

descentralización, sino poner este binomio bajo el escrutinio explícito de las preocupaciones propias del desarrollo económico territorial: a pesar de que las políticas de federalismo/descentralización no coinciden ni se identifican con las de desarrollo económico local, le han creado un nuevo contexto institucional, político y financiero, satisfaciendo –al menos parcialmente- algunas de sus más profundas aspiraciones, pero también dando lugar al surgimiento de nuevas preguntas, vacíos y cuellos de botella. La tercera sección pone en evidencia la multiplicidad de actores públicos que intervienen en el desarrollo económico local y deriva implicaciones de política. Adicionalmente, se pone en evidencia que, a pesar de la importancia de los esfuerzos realizados a través de la descentralización/federalismo, el interés nacional por los problemas territoriales no se ha agotado en ellos, sino que ha tenido significativas expresiones a través de la operación regionalizada de políticas públicas tanto sectoriales como transversales (pobreza, medio ambiente). La cuarta sección examina la forma como las políticas sectoriales nacionales “bajan” a lo local y lo territorial. En la quinta se examinan las condiciones institucionales y de política a través de las cuales lo local y lo territorial participan como agentes de su propio desarrollo. La sexta sección destaca las principales conclusiones y avanza algunas propuestas de política que surgen de todo el artículo.

La teoría del desarrollo económico local introdujo una innovación mayor que debe perdurar y consolidarse: la convicción de asumir protagonismo local en la búsqueda del desarrollo. No obstante las disparidades dejaron de acortarse; las áreas de intervención (macro infraestructura básica) e interlocución política (local-regional-nacional) claves se dejaron fuera; y emergieron nuevas institucionalidades y preocupaciones afines (medio ambiente, pobreza, empleo). La acción colectiva contemporánea debe superar esta atomización, debe confrontar retos que han sido soslayados y requieren, por consiguiente, la construcción de un campo conceptual y de política que lo incentive y lo propicie. En ese sentido, conviene acoger la idea de *Política de Desarrollo Económico Territorial*, entendida como respuesta original de cada país, pero universal a la región en términos de los desafíos que se plantea: coordinar y armonizar desde lo nacional la política pública regionalizada, trabajar mancomunadamente entre la Nación, la Región y lo Local, y generar acuerdos acerca del necesario e indispensable protagonismo de los territorios en la búsqueda de alternativas de desarrollo.

2. El nuevo universo: la familia de las políticas territoriales

En la actualidad, la variedad y amplitud de las políticas territoriales, sugiere que se deje de hablar de política regional, fórmula empleada durante el siglo XX, y se acuda al concepto de *familia de políticas territoriales*, en donde

se incluye, además de la descentralización/federalismo, el desarrollo local y la competitividad territorial, el ordenamiento territorial, y la regionalización de políticas transversales (ambiental, pobreza, ciencia y tecnología) y sectoriales (fomento productivo y desarrollo empresarial).

Esta agrupación es legítima en la medida en que todas y cada una de ellas confrontan desafíos en común: la necesidad de adoptar alguna forma de regionalización en sus fases de diseño y ejecución, el reto de trascender los límites de la especialización sectorial y funcional para obtener mejores resultados, y conseguir formas de trabajo mancomunado con instituciones y responsables de preocupaciones afines.

Como se mencionó, uno de los referentes conceptuales e institucionales que aparecieron durante los años precedentes es el de políticas de fomento productivo, desarrollo empresarial y apoyo a la pequeña y mediana empresa. Estas políticas surgieron como parte de la evolución general que tuvieron las políticas industriales en América Latina y el Caribe a lo largo de los años 1990. Se trata de una tradición de política pública elaborada desde los gobiernos nacionales pero que, en algunos países más que en otros, ha ido desembocando en la búsqueda de estrategias locales y regionales, como medio para obtener intervenciones que integren de forma coherente, eficaz y eficiente, las acciones particulares y especializadas. Independientemente de si poseen una perspectiva territorial, estas políticas y sus acciones se han constituido en referente obligado para las iniciativas locales de desarrollo económico.

Las preocupaciones contemporáneas por el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe abarcan, como se ha visto, un amplio campo teórico, conceptual, de políticas y de institucionalidad públicas. Las fronteras entre los distintos segmentos son difíciles de establecer, y en algunos casos son más arbitrarias que reales. No obstante, su evolución reciente ha estado marcada por la atomización y simultaneidad. No obstante, el conjunto comparte preocupaciones de base y es un punto de partida para la generación de sinergias y articulaciones. Por tanto, la política regional y urbana del siglo XXI se debe elaborar teniendo en cuenta la existencia de esta familia y nuevo universo de políticas territoriales.

Cuadro 1

Familia de políticas territoriales

<p>Estrategias de desarrollo promovidas desde los Estados nacionales hacia los territorios. Conjunto de criterios, estrategias y herramientas de intervención pública conducidas por el gobierno central, con el propósito de corregir brechas de desarrollo entre las diferentes jurisdicciones de un mismo territorio nacional o dar respuestas a problemas específicos de regiones determinadas.</p>
<p>México. Oficina de la Presidencia para la planificación estratégica y el desarrollo Regional-Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo Regional implementado durante el Gobierno Fox (2000-2006). Establece cinco mesoregiones, que abarcan los 31 estados federados y el DF. Paralelamente, las Secretarías del Gobierno Federal utilizan recortes territoriales diferentes a la Oficina de la Presidencia para bajar sus propias políticas a los territorios (González, 2006: 85).</p>
<p>Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP)- Sistema Nacional de Planeación (SNP). El DNP coordina el sistema de políticas nacionales sectoriales, y lo hace con las organizaciones de la administración pública que tienen presencia en los niveles intermedios y locales. El SNP tiene por objetivo consolidar los planes de desarrollo económico y social con base en procesos de planeación participativa en cada uno de los niveles de gobierno (Caicedo, 2006: 103).</p>
<p>Honduras. Comisionado Presidencial para la Reducción de la pobreza-Estrategia de Reducción de la Pobreza. El Comisionado Presidencial se crea en 2006, con rango de Ministro. Busca mejorar la ejecución de fondos destinados a la Estrategia Nacional y derivar fondos a través de las Municipalidades (García, 2006: 63).</p>
<p>Brasil. Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) implementada durante el primer gobierno Lula (2003-2006). Abarca todo el país, pero reconoce múltiples escalas regionales, aunque prioriza las mesoregiones. Cuatro institucionalidades territoriales apoyan las políticas: el Ministerio de Integración a través de los Foros de Mesoregiones; el Ministerio de Desarrollo Agrario a través de los Consejos Territoriales Sustentables; el Ministerio de Desarrollo Social a través de Consorcios para la seguridad alimentaria; y el Ministerio de Ciudades a través de Consejos de Ciudades (Vieira, 2006: 14).</p>
<p>Chile. Estrategia para el desarrollo regional durante el Gobierno Lagos (2000-2006). Programa de Mejoramiento de la Gestión Territorial Integrada y la suscripción de contratos (convenios, marco) entre las regiones y los sectores para planificar inversiones (Rufián, 2006: 21-22).</p>
<p>Argentina. Sin presencia de una estrategia nacional. En el marco de un sistema federal de gobierno, existen procesos en los cuales el Ministerio de la Producción a través de las Agencias de Desarrollo Productivo, el Ministerio de Desarrollo Social a través de los Consejos Consultivos, y el Ministerio de Trabajo a través de los Acuerdos territoriales, crean instancias locales con representación de los distintos sectores (Costamagna, 2006: 20).</p>
<p>Perú Consejo Nacional de Descentralización-Plan de Descentralización. Establecido durante el Gobierno Toledo (2001-2006), se plantea como objetivo general “sentar las bases estructurales del proceso de descentralización, poniendo en marcha una Estrategia territorial de desarrollo nacional que se nutra de iniciativas locales y regionales” (Santillana, 2006: 38).</p>

<p>Iniciativas de desarrollo desde los gobiernos locales (o intermedios) que buscan la activación de sus economías, su recomposición, su inserción internacional y su transformación.</p>
<p>Brasil. Destaca el Estado Río Grande do Sul con los Consejos Regionales de desarrollo económico y social (COREDES), que tienen por objetivo promover el desarrollo regional sustentable. Sus acciones se articulan hacia arriba, respetando los recortes territoriales de mesoregiones establecidas por el Gobierno Federal, y se articulan hacia abajo con los Consejos Municipales de Desarrollo Económico y Social (COMUDES) (Vieira, 2006: 47).</p>
<p>El Salvador. Los municipios han evolucionado en temas de desarrollo local referidos a: capacidad financiera, calidad de gestión, participación ciudadana y asociatividad municipal. A través de los Fondos de Contrapartida para el desarrollo local, que comenzaron a funcionar en 1998, se involucran el gobierno local, la población organizada y las empresas. Sus proyectos se vinculan a infraestructura, servicios, medio ambiente y saneamiento (Quiteño y Vega, 2006: 142-147).</p>
<p>Bolivia. Desde 2003, con apoyo de la cooperación internacional (Suiza y Canadá) se ha elaborado una propuesta de creación de una unidad técnica al interior de los gobiernos municipales (Unidad de Promoción Económica Municipal-UPEM), como herramienta de apoyo a la gestión del desarrollo productivo de los municipios (Muñoz, 2006: 122).</p>
<p>El ordenamiento territorial como estrategia nacional de desarrollo</p>
<p>El Salvador. Desde 2001 se empieza a elaborar el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Su objetivo es mejorar la competitividad y sostenibilidad del territorio, y se definieron tres regiones para ello (centro-occidente, norte y oriental). El componente más importante del Plan es la infraestructura, fundamentalmente vial, considerada fundamental para la construcción del país, con numerosas ciudades articuladas, integrando aquellas aisladas y desconcentrando la capital, en la idea de formar un país –red (Quiteño y Vega, 2006: 126).</p>

Fuente: Elaboración propia.

3. Descentralización/federalismo: plataformas y paradigmas de las preocupaciones territoriales

Las respuestas políticas e institucionales a las preocupaciones territoriales han tenido un desarrollo plural y diverso. No obstante, el binomio descentralización/federalismo ha sido crucial y constituye la plataforma y el paradigma alrededor del cual tienden a organizarse todas las demás y se hacen comprensibles los desafíos del conjunto.

Varias razones justifican el reconocimiento de su importancia estratégica: en primer lugar, los cambios desencadenados alrededor de estos procesos han transformado las reglas mismas del funcionamiento político fundamental de los países, replanteando las relaciones entre niveles territoriales del estado, modificando sus formas de funcionamiento financiero y desencadenando muchos otros procesos, algunos no previstos pero igualmente trascendentales; en segundo lugar, estas búsquedas han tenido expresiones muy concretas y específicas que van más allá del discurso y ponen en evidencia su significado: continuidad a lo largo del tiempo y la magnitud de los recursos públicos comprometidos por ellas.

El impacto profundo de la descentralización/federalismo sobre las reglas del juego básico de los sistemas políticos se aprecia a través del cambio radical en el carácter político de los gobernantes locales que, en el lapso de 25 años, pasan de ser principalmente designados por los poderes nacionales a ser principalmente elegidos por sus propios ciudadanos.

Otra expresión concreta es la tendencia generalizada al crecimiento de la participación de los gobiernos subnacionales en la ejecución del gasto público en la mayoría de los sectores y una descentralización del gasto social (ILPES, 2004: 57). Dependiendo de los países, en tanto hecho político y fiscal, el binomio descentralización/federalismo tiene una importancia muy variada. Hay, por una parte, una participación relativa muy diferente de los gobiernos nacionales en la recaudación de ingresos y en la ejecución de gasto público. Por la otra, por grupos de países (federales y unitarios), es también muy distinto el balance entre niveles intermedios y locales. En Argentina, Brasil y México, la importancia política y fiscal de los gobiernos del nivel intermedio (provincias y estados) es muy significativa, y se refleja en la participación en los ingresos generados por estos niveles, que alcanzó 40.3% en Argentina en 2000, 26.5% en Brasil en 1998, y 18.1% en México en 2000. Esa situación contrasta con la de los demás países, incluido Venezuela que tiene organización federal, donde los gobiernos del nivel intermedio tienen menor peso relativo, por razones tanto políticas como fiscales (ILPES, 2004: 58).

El binomio descentralización/federalismo constituye entonces la principal vía política e institucional a través de la cual se ha asumido el desarrollo territorial en América Latina. Ha incidido tanto sobre la forma de entenderla, como sobre la manera de intervenir. Adicionalmente, en cada país se entiende en forma distinta la articulación de la descentralización/federalismo con los desafíos del desarrollo económico local, al tiempo que la ponderación de sus componentes económico y político ha variado a lo largo del tiempo.

En esta aproximación predominante, la descentralización/federalismo aparece como una estrategia para mejorar el funcionamiento del estado, promover la participación ciudadana y fortalecer la democracia. En general, como una de las consecuencias más esperadas de todo lo anterior, se espera un mejoramiento en la calidad y cantidad de infraestructura básica local y en las condiciones de vida de la población que, así generadas, deberían propiciar el desarrollo económico.

No obstante, no en todos los países se piensa la descentralización como factor del desarrollo económico local, sino que se considera la existencia de dimensiones paralelas que podrían o no converger o complementarse (Chile, Ecuador): así, la descentralización aparece como condición necesaria, mas no suficiente para obtener los objetivos del desarrollo económico local. Con

el correr del tiempo estas dimensiones estarían empezando a encontrarse y retroalimentarse, sin por eso perder cada una su singularidad (Chile, El Salvador, Colombia).

En las últimas décadas, el principal foco político administrativo de estos procesos de descentralización/federalismo ha sido el municipio latinoamericano, que ha adquirido identidad política propia y se ha convertido, principalmente, en un gestor muy importante del gasto social y de la provisión de infraestructura básica (ver Cuadro 3). Adicionalmente, uno de los grandes logros de la descentralización/federalismo es haber acompañado el proceso de constitución de un mayor y permanente gasto social, que ha contribuido a mejorar las condiciones de vida y a estabilizar el compromiso público en este tema. Sin embargo, las condiciones de autonomía relativa y protagonismo creciente así creadas han tenido un impacto muy diferente sobre la reducción de las brechas sociales territoriales.

Las disparidades económicas territoriales no han disminuido (ILPES, 2007: 31-52), incluso a pesar de que el diseño de las transferencias fiscales intergubernamentales tenga, en algunos casos, un sentido territorial compensatorio. En México, donde el sistema de transferencias fiscales es compensatorio,⁵ “no ha sido suficiente para que los estados más pobres puedan registrar tasas de crecimiento económico más elevadas que las de los ricos” (Gamboa y Messmacher, 2002: 27-31).⁶ En Colombia, la descentralización de servicios básicos como la educación, no tiene necesariamente, en términos de cobertura y calidad, un impacto territorial redistributivo: “los años que tienden a estar más asociados con un régimen centralizado registran menores tasas de crecimiento en escuelas (...); sin embargo, durante los años de régimen centralizado se dio una mayor reducción en las inequidades en instituciones educativas” (Bonet, 2006: 125).

Adicionalmente, la generación de recursos fiscales propios (en Colombia) es también fuente de aparición de desequilibrios crecientes, debido a las grandes diferencias en las capacidades económicas y de tributación territoriales (Barón y Meisel, 2004: 175). Puede decirse que este es un resultado esperable: el

⁵ “Se mide la diferencia entre los recursos extraídos a los estados vía impuestos. Con base en dichas cifras se puede evaluar si el sistema tiende a canalizar recursos de los estados más ricos del país a los más pobres, lo que se denominaría sistema compensatorio” (Gamboa y Messmacher, 2002: 13).

⁶ Esta afirmación se obtiene a partir de una exploración econométrica en donde el desempeño económico territorial se pone en función de diversos factores determinantes: “En contraste con determinantes como la distancia y la proporción inicial de manufacturas, el gasto público en sus distintas formas tiene un efecto muy reducido sobre el desempeño del estado en términos de producción y PIB per cápita, aunque es posible que el gasto de inversión federal tenga un reducido efecto positivo” (Gamboa y Messmacher, 2002:45).

componente de autonomía fiscal de la política de descentralización aplicada en Colombia ha estimulado la generación de recursos propios de parte de aquellos territorios que cuentan con las condiciones de base y con estructuras económicas apropiadas para hacerlo. No obstante, este aspecto de la política genera una acentuación de las disparidades aunque, por otra parte, tenga impactos positivos y deseables sobre el desempeño económico en general, pues pone en movimiento fuerzas y recursos locales que muy seguramente no se movilizarían en un estado de centralismo y subordinación fiscal como el que regía previamente a las reformas descentralistas.

Cuadro 2

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y SUS VÍNCULOS CON EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

<p>Argentina. Desde 1983 el Gobierno Nacional inicia la descentralización de algunos servicios, como educación y salud. La descentralización del gasto hacia las provincias se realizó sin una descentralización de igual magnitud en los recursos (Costamagna, 2006: 41).</p>
<p>Bolivia. La Ley de descentralización administrativa (1995) establece atribuciones del Prefecto en el Departamento, entre las cuales están las referidas a formular y ejecutar proyectos de inversión pública, gestionar créditos para inversión y promover la inversión privada. El instrumento financiero de la descentralización ha sido la Política Nacional de Compensación, que establece parámetros de acceso a recursos de los Fondos (productivo, social y de desarrollo regional) a los gobiernos municipales y a las prefecturas. Los gobiernos departamentales y municipales son responsables de ejecutar proyectos u obras de índole departamental o local, en el marco de los principios de subsidiariedad y concurrencia (Muñoz, 2006: 44).</p>
<p>Brasil. Desde 1989 la preocupación gira en torno a las regiones. Durante Collor (1989-1992) se formulan políticas para regiones específicas; con Cardoso (1996-2003) aparece nuevamente lo regional a través de programas como Comunidad Activa, donde se buscaba promocionar el desarrollo local por medio del diagnóstico de potencialidades, capacitación y organización de actores sociales. Con el primer gobierno Lula (2003-2006) se hace especial referencia a la priorización de políticas regionales y se adopta un esquema de mesoregiones para bajar políticas de desarrollo hacia los territorios (Vieira, 2006: 14-15).</p>
<p>Colombia. Con el Plan Nacional 1990-1994 se fortaleció el proceso de descentralización, para que pueda funcionar con más eficacia el estado central y los entes territoriales, y lograr un desarrollo económico y social sostenido. Los planes siguientes también consideran la descentralización como pilar fundamental para alcanzar la autonomía territorial, fortalecer la democracia y la participación de la sociedad civil (Caicedo, 2006: 26-28).</p>

Chile. Hasta antes del 2000 existen dos discursos y políticas paralelas: por una parte, el desarrollo económico y, por otra, el desarrollo territorial y la descentralización. Los avances en descentralización se han asegurado en torno a la reforma, modernización del estado y mejoramiento de la gestión gubernamental, dejando en un segundo plano el traspaso de autonomía y poder a instituciones que fueron creadas para el desarrollo de los territorios. La descentralización parece limitarse a lo fiscal, la buena administración de recursos transferidos, la modernización administrativa y la adecuada prestación de servicios públicos (Rufián, 2006: 7-8).

En el Gobierno Lagos (2000-2005) se genera una nueva concepción en la que convergen la política de desarrollo económico y la descentralización. “Poner en práctica la idea de desarrollo endógeno conlleva el reconocimiento de la diversidad de nuestras regiones y de las sociedades que en ellas se han consolidado, reconocer las potencialidades y ventajas permite desarrollar una sociedad más justa – Ministra de Planificación” (Rufián, 2006: 20-21).

Ecuador. “La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales” (artículo 3 de la Ley No. 27, 1997). Esta Ley prevé la posibilidad de una mayor participación del sector privado y de los organismos seccionales en la formulación y ejecución de políticas e instrumentos de fomento productivo; sin embargo, la participación de los gobiernos locales siguió restringida a lo que tradicionalmente fueron sus competencias y niveles de intervención (Abdo, 2006: 52).

El Salvador. La descentralización del Estado es vista desde 1991 como mecanismo para lograr una mayor eficiencia, y como medio para consolidar la democracia. Una evolución en el concepto identifica en los últimos años a la descentralización como un medio para potenciar lo local (Quiteño y Vega, 2006: 22).

La Secretaría Técnica de la Presidencia elaboró un documento en 1999 que contiene las disposiciones fundamentales para la modernización de las instituciones de gobierno, estableciendo, entre otros puntos: “las competencias y servicios que de acuerdo al ordenamiento jurídico correspondiente pertenezcan a la vida local, se transfieren a las municipalidades cuando éstas estén dispuestas a recibir las, garantizando que se cumplirán o prestarán en iguales o mejores condiciones que las actuales” (*Ibidem*, 2006: 43). Con esta política se reafirmó la descentralización como elemento que permite que los servicios lleguen a la población con oportunidad y calidad, fortaleciendo capacidades locales.

Honduras. A partir de 1993 se fijaron compromisos en torno a la descentralización: fortalecimiento de la autonomía municipal, descentralización, financiamiento municipal, capacitación y asistencia, participación ciudadana, ordenamiento territorial y liderazgo local. En 2001 la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) propuso e impulsó políticas y acciones para el proceso de descentralización y desarrollo local, que se condensan en el Pacto Nacional por la Descentralización y el desarrollo local, el cual se negoció con los candidatos presidenciales en la campaña electoral del 2005. Sus objetivos son: descentralizar los servicios públicos y el aparato fiscal; fortalecer y mejorar las capacidades de gestión municipal; y consolidar la democracia y la gobernabilidad en el ámbito local (García, 2006: 51-53).

México. La política de descentralización prevé la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, la descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno, y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas. Los objetivos y líneas de acción son: modificar la inercia del crecimiento de la ciudad de México, promover la incorporación de regiones al desarrollo nacional y movilizar la participación de la comunidad en el desarrollo regional (González, 2006: 8).

Perú. En 2002 la ley de Bases de la Descentralización establece sus objetivos, regula la conformación de regiones y municipalidades, fija competencias en los tres niveles de gobierno y regula las relaciones del gobierno en sus distintos niveles. Entre sus objetivos se enumeran: desarrollo económico autosostenido, cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos, infraestructura social y económica, redistribución equitativa de recursos y potenciación del financiamiento regional y local (Santillana, 2006: 6)

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3

FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN ALGUNOS PAÍSES

	Educación	Salud	Agua y saneamiento	Vivienda	Transporte	Medio ambiente	Ordenamiento urbano y ornato	Otros
Argentina	Básica, polimodal y no universitaria	X	X		X	X	X	Previsión social
Brasil	Preescolar y básica	X			X		X	
Chile	Básica	X	X	X	X	X	X	
Colombia	Preescolar, básica y media	X	X	X	X	X	X	Cultura, deporte, empleo y desastres
Guatemala	Preescolar, primaria y alfabetización		X	X			X	Cultura y deporte
Honduras		X	X		X		X	
México			X				X	
Nicaragua		X	X		X	X	X	Cultura, deporte y comités de emergencia
Perú	Alfabetización	X	X	X				Empleo y fomento de empresas
Uruguay	Primaria, secundaria y preparatoria	X		X			X	Conservación de playas

Fuente: Cetrángolo, 2007: 18.

Los casos nacionales examinados no dan pie para establecer generalizaciones, ni extraer patrones de comportamiento válidos para toda la región. Las motivaciones básicas de la descentralización han sido diversas (fiscales, políticas, sectoriales), se han dado en momentos diferentes, y han acudido a diseños fiscales variados (Cetrángolo, 2007). Aunque es muy conocido que el perfil del nuevo municipio latinoamericano es de “gestor social”, es bastante menos sabida la imposibilidad de establecer una equivalencia entre descentralización/federalismo y atenuación de las disparidades económicas territoriales. Se trata de un tema poco explorado pero de trascendental importancia para definir el curso futuro de las políticas de desarrollo económico territorial. Estos resultados ponen de manifiesto algo que, aunque hoy pueda parecer obvio, hace unos diez años no lo era: *la descentralización no es una política que necesariamente garantiza la disminución de las disparidades económicas territoriales*. Ella es, entonces, condición necesaria pero no suficiente para igualar las posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades del desarrollo económico.

Así como desde el punto de vista sectorial, la tendencia predominante en el continente ha sido darle al municipio un perfil de gestor social, en el campo del DET ha primado la delegación de funciones y poderes principalmente hacia los municipios y, en el caso de algunos países federales, hacia una combinación de municipios y gobiernos intermedios (estados o provincias). En términos de la repartición de competencias públicas para la promoción del desarrollo económico local en América Latina y el Caribe, la situación más común es la de responsabilidades compartidas, sin un marco preciso de elaboración de acuerdos intergubernamentales para su ejecución.

Las áreas de política pública que son parte de las dimensiones asociadas con la promoción del desarrollo económico territorial, y de la *familia de políticas territoriales*, contemplan actividades en infraestructura básica (vías, comunicaciones, energía), ordenamiento del territorio, fomento productivo (investigación y desarrollo tecnológico, capacitación y empleo, asociatividad, financiamiento, concertación público-privada, sistemas de información productiva), desarrollo de cadenas productivas, política de turismo, promoción de exportaciones, atracción de inversiones, mejoramiento de la competitividad, agua potable y saneamiento, educación y salud, y vivienda. El tipo de participación que las tres instancias territoriales (nacional, intermedia y local) tienen en cada una de ellas, se componen de funciones de planeación, financiamiento y operación.

Se pueden identificar rasgos predominantes así como especificidades por país. Por lo general, los distintos niveles territoriales de gobierno comparten las diferentes funciones relacionadas con la promoción del desarrollo económico

territorial. Este diseño legal y constitucional parece tener varias ventajas. En primera instancia, constituye un reconocimiento político e institucional de la amplitud de estas responsabilidades y, además, representa un llamado y una apertura de posibilidades de cooperación entre los distintos niveles de gobierno. En efecto, en seis de las diez áreas de intervención estudiadas (Infraestructura Económica Básica, Desarrollo de Cadenas Productivas, Promoción de Exportaciones, Atracción de Inversiones, Mejoramiento de la Competitividad y Educación) la figura predominante es la de competencias compartidas. En tres de ellas (Ordenamiento y Uso del Suelo, Fomento Productivo, y Vivienda) opera un esquema mixto, competencias compartidas y algunas funciones específicas con competencia estrictamente local. Solo en Agua y Saneamiento las competencias son principalmente locales.

De acuerdo con lo anterior, en los hechos se registra un protagonismo compartido de los diferentes niveles territoriales de la administración del Estado en la promoción del desarrollo económico. El desarrollo endógeno de los territorios debe seguir siendo el referente central del DET; no obstante, esta búsqueda debe realizarse tomando plena conciencia de la importancia de este escenario de “destinos cruzados”, en el que esa intención básica debe desenvolverse. *La dimensión de las relaciones intergubernamentales para la promoción del desarrollo económico emerge entonces como un aspecto que merece ser explorado y dar lugar a propuestas y salidas de política de conveniencia colectiva.*

4. La presencia nacional en el desarrollo económico local

Mientras en la teoría se discute si es pertinente la presencia de los estados nacionales en la promoción del desarrollo territorial, en la práctica es un agente activo. Más aún, de los tres niveles territoriales, la nación cuenta con la mayor cantidad de competencias autónomas en los diferentes dominios. Esta presencia y protagonismo nacional se ratifica en la densidad institucional de las acciones para el desarrollo económico territorial que se ejercen desde los gobiernos centrales.

De hecho, el interés nacional por la promoción del DET no se restringió durante estos últimos quince años a las políticas de descentralización/federalismo, sino que abarcó muchos otros ámbitos. Resulta estimulante e interesante constatar la existencia de una densidad institucional muy alta relacionada con estos temas. Este interés nacional se refleja en que, en cada país, por lo menos cinco ministerios poseen entidades trabajando en la promoción de aspectos específicos del DET: entre 10 y 12 ministerios en Colombia, Chile y El Salvador; entre 6 y 9 en Bolivia, Ecuador y Perú, y entre 4 y 5 ministerios en Argentina, Brasil, México y Honduras.

La relevancia de este esfuerzo, y su positivo impacto, hace surgir un nuevo desafío: la coordinación intersectorial a nivel nacional para el DET. La identificación de estrategias institucionales de coordinación⁷ intersectorial más importantes permite iniciar un debate necesario acerca de la manera como están funcionando y de los impactos que están teniendo (Cuadro 4). Independientemente del carácter preliminar de esta evaluación, es evidente la importancia del convencimiento acerca de la necesidad de la mejor coordinación intersectorial nacional para el logro de mejores resultados en desarrollo económico territorial.

Cuadro 4
Instancias de coordinación intersectorial para el DET

País e institución coordinadora	Desempeño
<p>Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP) Esta institución coordina acciones en forma horizontal con las organizaciones públicas principales de nivel nacional. Cuenta como soporte con dos herramientas de apoyo: el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que tiene a su cargo preparar, programar, ejecutar, monitorear y evaluar proyectos públicos de inversión, y el Sistema Nacional de Planeación (SNP) que tiene por objetivo consolidar procesos de planeación participativa en todos los niveles de estado.</p>	<p>El carácter de la planeación siguesiendo muy centralizado y responde más a la necesidad de obtener resultados macro y sectoriales, mediante la coordinación de diferentes autoridades e instancias responsables.</p> <p>En ocasiones se generan una superposición de funciones entre organismos públicos con igual poder de decisión que se interfieren o duplican (Caicedo, 2006: 106).</p>
<p>Chile: No existe una institución coordinadora. Existen instancias de articulación relacionadas con cada sector. Por ejemplo, el Comité Nacional de desarrollo productivo que es la unidad coordinadora nacional de ese sector (Rufián, 2006: 78).</p>	
<p>Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) Organismo técnico, responsable de la planificación nacional; depende de la Presidencia de la República. Entre sus atribuciones, coordina la integración participativa de las unidades de planificación.</p>	

⁷ Recientemente se han iniciado trabajos acerca de las mejores prácticas y la relevancia de la coordinación, como dimensión relevante de la construcción institucional (Ramírez y Martínez, 2009).

<p>El Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) Instancia donde se definen muchas de las líneas de trabajo a ejecutarse por otras instituciones de Gobierno. Entre sus funciones principales, coordina políticas de gobierno a cargo de las Instituciones Oficiales Autónomas (Quiteño y Vega, 2006:71).</p>	<p>La coordinación entre las instituciones es casi nulo; las que trabajan en el fortalecimiento de instituciones municipales no coordinan con las que trabajan en el fomento a la micro, pequeña y mediana empresa (Quiteño y Vega, 2006: 146).</p>
<p>México: Oficina de la Presidencia para la Planificación Estratégica y el desarrollo regional El Gobierno Fox (2000-2006) estableció una propuesta de articulación de acciones sectoriales y territoriales; creó el Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo Regional, estableció la Oficina de la Presidencia para la Planificación Estratégica y el desarrollo regional (dependiente de la Presidencia de la República), y dividió el país en cinco mesorregiones. Esta propuesta convivió con las de las distintas Secretarías, que cuentan con instancias para el establecimiento de relaciones entre ellas y con otros niveles de gobierno.</p> <p>1. La Secretaría de Hacienda establece relaciones verticales y jerárquicas con el resto de las dependencias. Somete a consideración de la Presidencia propuestas de política en materia fiscal, de gasto público, precios y tarifas, y bienes del sector público; también el Plan de desarrollo, programas sectoriales, regionales y especiales.</p> <p>A través de la Unidad de Coordinación con entidades federativas, se formula la política de coordinación fiscal, participaciones federales y políticas de deuda pública. A través de la Unidad de ingresos propone la política de ingresos y de estímulos fiscales. A través de la Unidad de Inversiones, administra la cartera de programas y proyectos de inversión. La unidad de Política y Control presupuestario expide normas y metodologías a las que se sujetarán los niveles sectorial, institucional y regional.</p> <p>2. Las otras secretarías de gobierno establecen relaciones horizontales entre sí: SEDESOL por medio de las Unidades de coordinación de delegaciones, de coordinación sectorial y general de microregiones, coordina autorizaciones de acciones e inversiones convenidas con gobiernos locales y municipales. La Secretaría de Economía establece relaciones con gobiernos estatales, municipales y dependencias federales, por medio de sus direcciones generales. La SERMANAT (Medio ambiente y recursos naturales), a través de la subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, diseña, promueve planes y acuerdos a nivel nacional, y por medio de la Coordinación General de delegaciones y coordinaciones regionales establece relaciones con los gobiernos estatales y municipales. La Secretaría de Comunicaciones y Transporte orienta a través de sus Centros SCT las políticas sectoriales con gobiernos estatales y municipales (González, 2006: 75-76).</p>	<p>La Oficina de la Presidencia no cuenta con los recursos necesarios. A más de un año de funcionamiento, la única mesorregión donde los avances se hacen evidentes es en el centro del país.</p> <p>Las secretarías de gobierno federal no han mostrado gran interés ni disposición para participar en la implementación de proyectos de desarrollo mesorregionales (González, 2006: 85).</p>

<p>Brasil: Cámaras de Políticas de la Casa Civil y Plan Plurianual Las cámaras sectoriales en la Casa Civil de la Presidencia de la República promueven la articulación horizontal de las políticas sectoriales. La Cámara de Políticas de Integración Nacional acompaña al Ministerio de Integración Nacional en su programa de mesoregiones. El Plan Plurianual es el instrumento organizador y articulador de políticas públicas federales.</p>	<p>A pesar de los esfuerzos de las Cámaras, las políticas sectoriales siguen siendo pensadas y ejecutadas con criterios e indicadores propios, relacionados con sus áreas temáticas, sin coordinación entre las distintas políticas sectoriales. Las indefiniciones de la Constitución Nacional y la complejidad de las relaciones políticas no permiten conferirle al PPA un estatus para garantizar la consistencia de acciones públicas en todas las esferas (Vieira, 2006: 47-48).</p>
<p>Perú: Consejo Nacional de Descentralización Organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Su misión es sentar las bases del proceso de descentralización, poniendo en marcha una Estrategia Territorial del Desarrollo Nacional, que se nutre de las iniciativas locales y regionales y las articula en torno a grandes objetivos de desarrollo.</p>	
<p>Honduras: Secretaría de Gobernación y Justicia El sector público y sus acciones deben estar coordinados entre la Secretaría de Gobernación y Justicia, el Fondo Hondureño de Inversión social, el Programa de Asignación Familiar, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y la AMHON (Asociación de municipalidades de Honduras).</p>	<p>Ninguna de estas instituciones realiza una coordinación nacional intersectorial (García, 2006: 150).</p>
<p>Bolivia: Foro Boliviano de Competitividad Espacio de concertación público-privado de políticas relacionadas con productividad y competitividad.</p>	<p>La Unidad de Productividad y Competitividad, creada como una unidad desconcentrada de análisis y estudio, no está legitimada políticamente para desempeñarse como coordinadora nacional (Muñoz, 2006: 99).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información de los estudios de caso nacionales.

5. Regionalización; de la nación a los territorios

Una parte importante de los sectores a través de los cuales los gobiernos centrales participan en el fomento del DET utiliza procedimientos y criterios de zonificación o de regionalización, que tienen justificaciones variadas, y que se sustentan en tres tipos de racionalidades que aparecen de forma aislada o combinada. En primer lugar, la más elemental, subdivide el territorio nacional en espacios de administración de los programas y de las políticas correspondientes, para garantizar una cobertura total del espacio nacional

y de cada región, y agilizar el desempeño de funciones específicas. En segundo lugar, estos procedimientos se emplean para el manejo simultáneo de diferentes sectores que concurren en un mismo lugar, que comparten objetivos y finalidades, y necesitan, por consiguiente, de instancias de coordinación permanentes. En tercer lugar, se emplean para crear un espacio de articulación y de enlace entre la institucionalidad local y la nacional, sin que estas unidades adquieran autonomía ni entidad propia.

Existen múltiples y diversos esquemas de regionalización diseñados y puestos en marcha con el propósito de servir y ser funcionales a la lógica de operación de cada sector. Individualmente, esta forma de proceder es justificable y, además, es razonable pensar que ofrece buenos resultados. No obstante, cuando este procedimiento se repite, desde diferentes sectores y con lógicas y delimitaciones espaciales variadas, sin acudir a alguna fórmula de articulación y coordinación, el resultado inicial se altera, por varias razones. En primer lugar, desde la perspectiva de los gobiernos nacionales, porque se producen duplicaciones, incluso contradicciones y conflictos que, además, desperdician la posibilidad de generar sinergias, ahorrar recursos y aprovechar más eficientemente los ya utilizados. En segundo lugar, porque, desde la perspectiva de los territorios, se multiplica el esfuerzo político y administrativo necesario para hacer un aprovechamiento adecuado de las oportunidades que la nación crea a través de estos programas y su operación regionalizada.

Esta situación se plasma en recortes territoriales distintos y yuxtapuestos recortes territoriales que se hacen tanto desde la nación (Cuadro 5) como en algunos gobiernos intermedios. Además de este aspecto, muchos otros también refuerzan la idea de la necesidad de fortalecer los procesos de coordinación institucional. Aparece con claridad, entonces, la necesidad de identificar y comprender las condiciones que han hecho posible o, al contrario, que han impedido esta coordinación para, a continuación, identificar líneas de actuación que permitan configurar mejores contextos institucionales para procurar que la situación resultante sea de mayor integración y de menor dispersión.

Cuadro 5
Recortes territoriales utilizados por los Estados Nacionales
para aplicar Políticas de DET en los territorios

Países	Recorte 1	Recorte 2
México Gobierno Nacional	El gobierno Fox instaló el Sistema de Planeación para el Desarrollo Regional (SPDR), coordinado por la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional (OPEDR), que divide al territorio nacional en 31 estados y al DF en cinco grandes mesoregiones, que se constituyen en unidades básicas de planeación.	Las Secretarías del Gobierno Federal establecen sus propios recortes territoriales. SAGARPA (Secretaría de Agricultura) define, por ejemplo, cinco regiones en todo el país, sin coincidencia con los recortes establecidos por el SPDR.
El Salvador Ministerio de Agricultura	El Ministerio de Agricultura utiliza recortes territoriales correspondientes a una jurisdicción municipal para sus programas de desarrollo rural (Programa de Desarrollo Rural Nororiente)	El Ministerio de Agricultura utiliza recortes territoriales correspondientes a un departamento para programas de Reconstrucción Nacional
Brasil Instituciones federales	El Ministerio de Integración Nacional utiliza como recorte las llamadas mesoregiones prioritarias, cuya escala es variable. Una mesoregión puede tener desde 9 hasta 380 municipios.	El Ministerio de Desarrollo Agrario utiliza para la instalación de sus Consejos territoriales rurales sustentables, las microregiones que abarcan de 3 (norte) a 30 municipios (sur).

Fuente: González (2006: 85-89); Vega y Quiteño (2006: 128); Vieira (2006: 28).

Entre los países unitarios, Chile es un caso interesante, pues a través del papel y funciones desempeñadas por las regiones, se hace un intento deliberado por coordinar las acciones nacionales a través del uso de un ámbito territorial específico (Recuadro 1).

Desde la perspectiva nacional parece deseable encontrar fórmulas de conciliación que permitan una llegada articulada y coordinada de los programas y políticas de fomento al DET. Desde la perspectiva local y territorial, esta fórmula facilita la gestión de las relaciones con los otros niveles territoriales de gobierno y mejora las condiciones de aprovechamiento de sus propios recursos humanos e institucionales, gracias a la menor dispersión. Es de interés estratégico ahondar en el conocimiento de la forma de operación de estas modalidades de acción sectorial regionalizada, de sus condicionantes institucionales, legales y políticas, para encontrar fórmulas específicas de coordinación y articulación.

Recuadro 1

El esquema de regionalización en Chile

En 1966 se definieron once regiones y una Zona Metropolitana; posteriormente, en 1969, se creó la región de Cautín mediante la secesión de esta provincia de la antigua región Cautín/Valdivia/Osorno. Más tarde, en el período 1974-76 se dividió el país en trece regiones, y éstas a su vez en provincias, con la intención de desconcentrarlo administrativamente, en la prestación de los servicios públicos.

En el gobierno democrático, la Reforma Constitucional de 1991 introdujo innovaciones relevantes. La más importante fue el establecimiento de los Gobiernos Regionales, que constituyen nuevos organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. En 1993 la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional crea los Gobiernos regionales, establece sus competencias y recursos para el cumplimiento de sus objetivos, estableciendo también condiciones institucionales necesarias para una progresiva y gradual transferencia de responsabilidades y recursos a las regiones.

El presupuesto nacional otorga el financiamiento necesario para su funcionamiento, mientras que para inversión se obtienen los recursos a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). También se contemplaron dos fuentes indirectas de financiación: la inversión sectorial de asignación regional (ISAR) y los convenios de programación.

El Gobierno de cada región está encabezado por un Intendente nombrado por el Presidente de la República. El objetivo del gobierno regional (GORE) es el desarrollo social, cultural y económico de la región. Está constituido por el Intendente y el Consejo Regional, que es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador en el ámbito de competencias del gobierno regional. Lo componen consejeros elegidos por los concejales de los municipios de la región. Este Consejo aprueba los planes de desarrollo de la región y el proyecto del presupuesto del gobierno regional. Resuelve también la inversión de los recursos consultados para la región en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, sobre la base de la propuesta que formula el Intendente.

Los SEREMIS (Secretarías Regionales Ministeriales) son órganos desconcentrados de los Ministerios en las regiones, cuyos representantes son colaboradores del Intendente, al que están subordinados en lo relativo a elaboración, ejecución y coordinación de políticas, planes, presupuestos para su gestión.

El gabinete regional es otra institución que completa el GORE, integrada por los SEREMIS ubicados en el territorio regional y por los Gobernadores de las provincias de la Región. Este Gabinete es un órgano auxiliar del Intendente. Esta estructura del gobierno regional ha sido bastante criticada, por su incapacidad para hacer frente a funciones que se le encomiendan legalmente. Aún cuando el rol del Consejo Regional pudiere parecer determinante al interior del Gobierno Regional, hay una asimetría entre sus funciones y atribuciones frente a las del Intendente, ya que éste, además de ser jefe superior del Servicio Administrativo correspondiente, tiene la iniciativa en la mayoría de las atribuciones de la instancia regional, sin perjuicio de las atribuciones directas que posee para el ejercicio de las funciones del GORE. En esas circunstancias, el Consejo ejerce un papel disminuido en la administración efectiva de la región.

El Gobierno regional, además, manifiesta en su conjunto debilidades de índole normativa y técnica, y presenta carencias cuantitativas y cualitativas, de recursos humanos y financieros. Dispone de un servicio administrativo reducido (60 funcionarios promedio por región) y encuentra dificultades para ejercer su competencia en ámbitos como planificación, coordinación y evaluación. Esa situación se hace evidente al contrastar al GORE con el poderoso aparato desconcentrado de naturaleza sectorial (SEREMIS).

6. La región como agente de su propio desarrollo económico

Las políticas públicas nacionales vienen desempeñando un papel significativo en la promoción del desarrollo económico territorial. La buena gestión política e institucional de las relaciones local-intermedio-nacional debe ser considerada como un aspecto crucial para que las sociedades y las economías locales tengan mejor éxito en su empeño por mejorar las condiciones de vida, trabajo y formación de sus habitantes. Adicionalmente, como se entra a examinar, el ejercicio de su propio protagonismo, de sus alcances y limitaciones, debe ser entendido en el marco de las condiciones generales que la descentralización/federalismo ha creado en los años más recientes.

Municipios y territorios intermedios latinoamericanos ganaron identidad y presencia política gracias a la generalización de los procesos de elección democrática de sus gobernantes. La democracia local, con todas sus virtudes, y también sus defectos, es el fundamento a partir del cual los municipios y los territorios han empezado a construir nuevos y prometedores senderos de desarrollo. Este principio fundamental opera obviamente en realidades y contextos muy disímiles, que dan lugar también a resultados muy variados.

Estas desigualdades territoriales, demográficas y económicas del municipio latinoamericano incitan a reflexionar acerca de la escala territorial más adecuada para intervenir en el fomento económico territorial. Las grandes áreas metropolitanas y las ciudades mayores tienen probablemente una escala económica, humana e institucional que les permite emprender acciones de fomento económico relativamente autónomas, y hacerlas operar con adecuados niveles de eficiencia y funcionalidad. No obstante, las unidades locales menores o rurales, necesitan asociarse con otras, y recibir asistencia técnica y cooperación de otras entidades para operar adecuadamente sus iniciativas. En este sentido, es conveniente examinar los incentivos para un funcionamiento mancomunado, así como las opciones legales e institucionales.

A la heterogeneidad demográfica y económica de territorios y localidades del continente se suma la diversidad de esquemas institucionales y fiscales adoptados por los procesos de descentralización y consolidación fiscal en cada país.

El significado de esta capacidad de recaudo local, para explicar las posibilidades y limitaciones que tienen los municipios en la promoción de su desarrollo económico depende de un amplio conjunto de factores (cuadro 6). Como se ha señalado, la descentralización/federalismo latinoamericana ha consolidado al municipio como gestor del gasto social y de la provisión de la infraestructura básica local. Esta es una condición necesaria más no suficiente para garantizar el buen desempeño local en la promoción de su propio desarrollo. En algunos países se abren compuertas adicionales: en Ecuador la Ley 27 de 1997 prevé una mayor participación de los organismos seccionales en

la formulación y ejecución de políticas e instrumentos de fomento productivo; en Perú, la ley de bases de la descentralización de 2002 enumera, como parte de los objetivos de las regiones y municipalidades, el desarrollo económico autosostenido; en Bolivia, la ley de descentralización administrativa de 1995 establece atribuciones al Prefecto en el departamento para gestionar créditos para inversión y promover la inversión privada; en Colombia, la Constitución establece el desarrollo económico como un objetivo compartido por la nación, los departamentos y los municipios.

Cuadro 6

Los municipios y su financiación para el desarrollo económico local

<p>Argentina. Las capacidades institucionales y económicas de los estados municipales para liderar el desarrollo productivo son heterogéneas, porque los gobiernos municipales se encuentran ubicados en situaciones provinciales muy distintas y porque esta heterogeneidad se replica al interior de cada estado provincial. Los municipios de las provincias más grandes tienen como principal fuente de recursos los ingresos no tributarios, que conforman sus recursos propios. Por ejemplo, los municipios de Buenos Aires reciben ingresos no tributarios que representan 60.5% de sus recursos totales. Los municipios de provincias con menor desarrollo económico, conforman sus ingresos con recursos tributarios originados en niveles superiores de gobierno, que representan más del 70 % de sus recursos totales para municipios de las provincias de Formosa y Santiago del Estero (Costamagna, 2006).</p>
<p>Colombia. No obstante los esfuerzos por mejorar la recaudación de recursos propios, y el control del gasto ejercido desde el nivel nacional, la descentralización fiscal durante la década de los 90 puede resumirse como: aumento de los recursos transferidos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, debilidad en los recaudos e ingresos tributarios locales, y aumento desmedido en el gasto de los entes territoriales especialmente en funcionamiento. Los ingresos corrientes de los municipios respecto a los ingresos totales, en el período 1996-2003, han disminuido gradualmente: pasaron de representar 51% a 42%, probablemente por el menor poder de recaudo de ingresos propios, debido a la desactualización de sus bases catastrales, partida de la cual obtienen una parte considerable de sus recursos (Caicedo, 2006: 128-129).</p>
<p>Chile. En la actividad de fomento productivo (establecida en la Ley de Municipalidades como función municipal) se contempla la mayor riqueza de innovaciones institucionales. La mayor parte de las experiencias locales se refiere a la constitución de una unidad, departamento u oficina, especializada en materias de desarrollo económico (Rufián, 2006: 57).</p>
<p>El Salvador. Los recursos del Fondo para el desarrollo económico y social de los municipios (FODES) son el principal aporte de los municipios pequeños. De ellos pueden utilizar hasta 20% en gastos de funcionamiento. Los recursos restantes deberán destinarse a infraestructura y proyectos dirigidos a incentivar actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas (Quiteño y Vega, 2006: 137).</p>

México. Las finanzas municipales enfrentan graves problemas; el más significativo es la poca recaudación fiscal, que ocasiona una dependencia financiera muy fuerte de las transferencias federales. Los ingresos autónomos son rebasados por las transferencias, y van decreciendo (1990-2004) hasta estancarse en 20-21% entre 2000-2004. Los municipios mexicanos tienen capacidad de contraer deuda pública y la obligación de registrarla en la Secretaría de Hacienda, que ejerce la facultad para retener, de las participaciones federales, aquellas cantidades que los gobiernos locales no pueden cubrir directamente (González, 2006: 110-119).

Brasil. Entre las políticas e incentivos para implementar actividades económicas, los municipios de Brasil emplean estrategias de “guerra fiscal”, consistentes en competir a través de diversas formas de exención tributaria. Además, fortalecen la infraestructura, crean distritos industriales y donan tierras para atraer empresas a sus territorios. Casi todos los municipios con más de 500.000 habitantes ofrecen este tipo de ventajas, siendo los municipios del sur del país los que ofrecen mejores atractivos para captar la radicación (Vieira, 2006: 183).

Perú. La sexta disposición complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) establece que el incremento de transferencias debe permitir una participación de los gobiernos locales, no menor al 6% del presupuesto del sector público. A partir de 2005 y por 4 años, esta participación debe incrementarse anualmente hasta alcanzar no menos del 12% del total del presupuesto del sector público. Los municipios peruanos reciben transferencias provenientes del Fondo de Compensación Municipal establecido por la Constitución Nacional (FONCOMUN), de las rentas de aduanas, canon minero y regalías. Las Leyes del Canon y de regalías establecen que los recursos obtenidos por los gobiernos locales y regionales deben ser utilizados de manera exclusiva en gastos de inversión. No obstante, para 2006, los gobiernos regionales y locales tienen recursos transferidos a sus cuentas (US\$ 476 millones) que no han sido invertidos por la falta de capacidad de generar proyectos (Santillana, 2006: 104-109).

Honduras. El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) trabaja en conjunto con la Secretaría de Gobernación y Justicia (Ministerio del Interior) para la actualización de Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal en los 298 municipios. El objetivo es que cada municipalidad cuente con un instrumento que le permita desarrollarse en forma equilibrada. Adicionalmente, el Congreso Nacional trasladará 2.5 millones de dólares de los recursos provenientes de alivio de deudas, para ser administrados por las Alcaldías (García, 2006: 85, 151).

Bolivia. Con la Ley del Diálogo Nacional (2001) se transfieren recursos adicionales a los gobiernos municipales, provenientes de la condonación de la deuda externa. Los gobiernos municipales son responsables de cerca de 305 millones de dólares anuales.

Los fondos de inversión (cofinanciamiento) son recursos que provienen de agencias de cooperación internacional y se asignan a través del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS). Los gobiernos municipales actúan como contraparte y aportan una tasa de acuerdo con la pobreza y tipo de proyecto

(Muñoz, 2006: 123-125).

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios del ILPES.

A pesar de las restricciones y dificultades de lo local y lo territorial para ejercer un efectivo protagonismo en la promoción y conducción de su propio desarrollo, el universo de experiencias documentadas es muy amplio: más

de 23 sistemas o bancos de experiencias identificados y cerca de 7 mil casos documentados (Martínez y Cuervo, 2006), dando testimonio de esta nueva realidad, que ha sido el centro de atención de las más diversas vertientes de la teoría del desarrollo económico local.

El análisis realizado pone en evidencia la necesidad de examinar más de cerca el contexto institucional que la descentralización/federalismo le ha creado al desarrollo económico local, para comenzar a desatar y a resolver algunos cuellos de botella que podrían estar obstaculizando su mejor y más rápido desenvolvimiento.

7. La política de desarrollo económico territorial

La profunda heterogeneidad del universo de lo local y de lo territorial, destaca la existencia de profundas desigualdades demográficas, económicas y de capacidad institucional, que hacen ver la necesidad de que los esfuerzos por dotarlos de autonomía política y fiscal se acompañen de políticas compensatorias orientadas a nivelar el acceso a las oportunidades ofrecidas por el mundo económico contemporáneo. En primer lugar, conviene examinar el papel que desempeñan los sistemas de transferencias fiscales territoriales, precisar su ámbito compensatorio y examinar las alternativas para reorientarlos. En segunda instancia, las responsabilidades regionales deben incluir dimensiones claves de la política económica, hasta ahora soslayadas, y generalmente en manos de las autoridades nacionales: la producción de infraestructura económica, como transportes y comunicaciones, investigación y desarrollo tecnológico.

En cada sector debe promoverse la reflexión acerca de su lógica específica de operación, sus distintos componentes y dimensiones, y la distribución de competencias y responsabilidades territoriales más deseable. El proceso de descentralización/federalismo ha dejado inmensas enseñanzas en este sentido; en muchos casos las decisiones de descentralización de sectores (transporte, telecomunicaciones, saneamiento y electricidad) contó con el análisis de su funcionamiento técnico, económico e institucional, y se identificaron las alternativas de redistribución de competencias y responsabilidades territoriales, de acuerdo con las fases y segmentos (planeación, regulación, financiación, operación, escalas, etc.).

A pesar de los avances de la descentralización/federalismo y de la incontestable presencia nacional en la promoción del desarrollo económico local, no ha existido una institucionalidad y un universo de políticas públicas favorables al desarrollo económico local; abunda la descoordinación intersectorial, diversidad de estrategias de regionalización, y restricciones fiscales para la intervención local en los procesos de desarrollo.

Aparte de las posibles políticas mencionadas, es necesario considerar el papel que instituciones y políticas económicas nacionales están desempeñando en la creación de un contexto adecuado al desarrollo económico local. Por un lado, la profusión de sectores, actividades e instituciones nacionales interesadas en contribuir a la solución de los problemas del desarrollo económico local, es una oportunidad que está siendo parcialmente desaprovechada por la ausencia de una visión de conjunto. Esto pone de manifiesto la necesidad de mejorar la coordinación intersectorial desde lo nacional, para compaginar esfuerzos, evitar duplicidades, anular posibles contradicciones y generar sinergias; y de articular y armonizar los procesos de regionalización, para limitar la dispersión y converger hacia alternativas más eficaces.

Así, se hace necesario que las *políticas de desarrollo económico territorial* se constituyan en un nuevo criterio orientador, que integre los elementos referidos y proponga alternativas de solución, de modo que sean **punto de encuentro** entre los esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local desde arriba y desde abajo, y lugar de **conocimiento, coordinación y articulación** de políticas sectoriales especializadas y políticas transversales tradicionalmente separadas.

Las *políticas de desarrollo económico territorial* deberían entenderse como la imagen deseada de la política pública en este campo. El discurso y la práctica de la política pública están aún muy distantes de este referente. Sin embargo, su propuesta y su consideración son útiles como un medio para identificar los nodos estratégicos en los que hay que trabajar, reconociendo de partida la necesidad de salidas particulares y específicas a cada realidad.

Finalmente, la participación más eficaz y eficiente de los actores e intereses locales y territoriales en la promoción del desarrollo económico también requiere poner atención sobre nuevas áreas de acción relativamente olvidadas por la teoría y por las recomendaciones de política, como la *diplomacia territorial*. Asimismo, se requiere crear un ambiente de colaboración política, económica y financiera con los otros ámbitos y niveles de gobierno, y cooperación con entes del mismo nivel (territorios, localidades), a través de la construcción de regiones o de mancomunidades que faciliten la solución de problemas comunes. Estas dinámicas exigen de la visión y la voluntad necesarias, así como del examen del contexto institucional y político propicio para la operación estable de este tipo de asociaciones y colaboraciones.

Bibliografía

- Abdo, Gustavo (2006). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Ecuador*. Consultoría preparada para ILPES. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, pp. 121.
- Barón, Juan y Meisel, Adolfo (2004). *La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990* (pp. 152-217), en Meisel, Adolfo (Ed.). *Macroeconomía y regiones en Colombia*. Colección de Economía Regional. Banco de la República. Colombia, pp.333.
- Bonet, Jaime y Meisel, Adolfo (1999). *La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995*. Documento de Trabajo sobre Economía Regional No.8. Cartagena de Indias, Colombia: Banco de la República, pp. 63.
- Cetrángolo, Oscar (2007). *Financiamiento municipal contra la pobreza: ejes de análisis*. Buenos Aires: CEPAL, Naciones Unidas, Mimeo, pp. 40.
- Costamagna, Pablo (2006). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Argentina*. Consultoría preparada para ILPES. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, pp. 78.
- Gamboa, Rafael y Messmacher, Miguel (2002). *Desigualdad Regional y Gasto Público en México*. Trabajo contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 53.
- García Canclini, Néstor (2004). *Diferentes, Desiguales y Desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa, pp.223.
- García Merino, Fernando (2006). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Honduras*. Consultoría preparada para ILPES. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, pp. 167.
- González López, Sergio (2006). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de México*. Consultoría preparada para ILPES. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, pp. 130.
- ILPES (2004). *Panorama de la Gestión Pública*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Martínez, Sorely y Cuervo, Luis Mauricio (2006). *Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia*. Serie Gestión Pública No. 55. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, pp.60.
- Messmacher, Miguel (2000). *Desigualdad regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales*. Documento de Investigación No.2000-4. Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, pp. 25.
- Muñoz Reyes, Claudia (2006). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial en Bolivia*. Consultoría preparada para ILPES. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, pp. 133.
- Neira, Eduardo (1972). *Las políticas de desarrollo regional en América latina*. Santiago de Chile, Documento D/17, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Mimeo, pp. 27
- Quiteño, Gloria y Vega, Lilian (2006). *Políticas e Instituciones para el*

- Desarrollo Económico Territorial. El caso de El Salvador.* Consultoría preparada para ILPES- Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas, pp. 159.
- Ramírez, Juan Carlos y Martínez, Luisa María (2009), *La coordinación, sus factores esenciales, una mirada desde lo político y lo institucional*, Documento de trabajo, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas,
- Rufián Lizana, Dolores (2006). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Chile.* Consultoría preparada para ILPES. CEPAL, Naciones Unidas, pp. 114.
- Santillana, Miguel (2006). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Perú.* Consultoría preparada para ILPES. CEPAL, Naciones Unidas, pp. 121.
- Vieira Senra, Nelson (2006). *Pesquisa sobre Políticas e Instituicoes Públicas para o desenvolvimento economico territorial-DET no Brasil. Consolidacao geral da pesquisa.* Consultoría preparada para ILPES. CEPAL, Naciones Unidas, pp. 185.
- Williner Martina, Alicia (2007). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. Estudios de casos comparados (Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Brasil, Perú, Honduras, Bolivia) 1990-2005.* Síntesis General. Consultoría preparada para ILPES. CEPAL, Naciones Unidas, pp. 134.