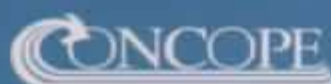


LG-134

Territorios Competitivos

una propuesta para
Ecuador

Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador



CONSORCIO DE CONSEJOS PROVINCIALES DEL ECUADOR

SERIE | 22
TERRITORIO | 22



ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ

ՄԱՐԿԱԿԱՆԱԿՆԵՐԻ
ԿՈԴԵՔՍՏ

ՄԱՐԿԱԿԱՆԱԿՆԵՐԻ
ԿՈԴԵՔՍՏ

ՄԱՐԿԱԿԱՆԱԿՆԵՐԻ
ԿՈԴԵՔՍՏ

ՄԱՐԿԱԿԱՆԱԿՆԵՐԻ
ԿՈԴԵՔՍՏ

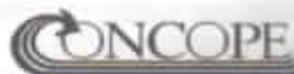
ՄԱՐԿԱԿԱՆԱԿՆԵՐԻ
ԿՈԴԵՔՍՏ

ՄԱՐԿԱԿԱՆԱԿՆԵՐԻ
ԿՈԴԵՔՍՏ

Territorios Competitivos

Una propuesta para
Ecuador

Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador



CONSORCIO DE CONSEJOS PROVINCIALES DEL ECUADOR

SERIE
TERRITORIO 22

TERRITORIOS COMPETITIVOS
Un propuesta para Ecuador

SERIE TERRITORIOS 22 Nro. 2
1000 ejemplares
Primera Edición: D.M. Quito, Diciembre 2005.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA MARCO DE ANÁLISIS, EL ENFOQUE Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL. Tercera de DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. UNA ANÁLISIS COMPARATIVO. Abstracción: Francisco Gabriel E. Aguirre y Patricia Cortés. CEPAL-GT2-0001
Reproducción Parte I, autorizada por el Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
"Copyright © Naciones Unidas 2001"

EL ROL DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL TERRITORIO
Una Investigación realizada por Miguel Contreras, José Antonio Lemaire y Pedro Sánchez Saez

Una publicación del
Consejo de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)
© CONCOPE

OFICINA PRINCIPAL
La Plata No. 05-14 Y Nécora. Piso 2do.
Teléfono: (593 2) 2546 262 - 2546 147
CENTRO DE SERVICIOS
Wacha 05-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: (593 2) 2505 302 - 2505 899
Fax: (593 2) 2505 894
Apartado Postal: 9535 - 12
E-mail: concope@concope.gov.ec
www.concope.gov.ec

Con el Apoyo de
UNDP Ecuador / Proyecto Gobierno Democrático y Ciudadanía ECU04-0205

Est. Naciones Unidas Av. Amazonas 2989 entre Av. Mariana de Jesús y LA Oveja
Teléfono: (593 2) 2460 300/2
Fax: (593 2) 2461 960/1
Apartado Postal: 17-03-4721
E-mail: registry@undp.org.ec
www.undp.org.ec

Quito-Ecuador
Diciembre 2005

Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente representan el punto de vista de las instituciones.
Para la reproducción total o parcial, citar la fuente.

Contenido

	Págs.
PRÓLOGO GENERAL	7
INTRODUCCIÓN GENERAL	9
PARTE I	
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA	10
PRÓLOGO Albuquerque, Francisco, Gabriel E. Aghón y Patricia Cortés	13
INTRODUCCIÓN Albuquerque, Francisco, Gabriel E. Aghón y Patricia Cortés	15
MARCO DE ANÁLISIS. EL ENFOQUE Y LA POLÍTICA DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Albuquerque, Francisco, Gabriel E. Aghón y Patricia Cortés	23
CAPÍTULO I	25
LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	25
A. EL CONCEPTO DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	25
B. SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES	27
1. Organización de la producción y economías territoriales	27
2. Aprendizaje, innovación y territorio	29
3. Mercado de trabajo y acumulación de capital	30
4. Desarrollo cultural y sociedad	31
5. El espacio de los sistemas productivos locales	32
C. LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	33
1. La estrategia de desarrollo económico local	33
2. Acciones para el desarrollo económico local	34
3. Organización del desarrollo económico local	35
4. Diversidad de territorios y sectores estratégicos	36
5. Descentralización y desarrollo económico local	38
D. FORTALEZAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	39
1. Fortalecimiento de los procesos productivos	39
2. Mejoramiento de la productividad y competitividad	39

3. Gestión de empleo y las innovaciones	40
4. Utilización del potencial de desarrollo territorial	40
5. Impulso del control local del desarrollo	41
6. Dinamización de los procesos de descentralización	41

E. LIMITACIONES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL 42

1. Inexistencia de un marco legal adecuado	42
2. Autonomía reducida de la acción local	42
3. Insuficiencia de recursos humanos adecuados para la gestión local	43
4. Falta de masa crítica en las unidades territoriales	43
5. Coordinación insuficiente entre los actores	44
6. Reparto de poder entre los niveles administrativos	45

F. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGÍA DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL 45

1. La estrategia de pequeños pasos	45
2. Compatibilidad de los instrumentos con el sistema institucional	45
3. Fomento de la capacidad empresarial y la innovación	46
4. Impulso de las redes de empresas	47
5. Los acuerdos para el desarrollo económico local	48

CAPÍTULO II

NUEVOS CONCEPTOS DE LA POLÍTICA LOCAL DE DESARROLLO. APORTES PARA LA DISCUSIÓN LATINOAMERICANA

A. EL REDESCUBRIMIENTO DEL TERRITORIO Y LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA REGIONAL 49

B. LA POLÍTICA TERRITORIAL DEL DESARROLLO 51

1. Complejos productivos y distritos industriales	52
2. La cooperación entre empresas	53
3. Las instituciones económicas y la política territorial de desarrollo	54
4. El contexto macroeconómico y político	54
5. Las orientaciones estratégicas y la visión sistémica	55

C. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA 55

1. Gestión por resultados	56
2. Orientación hacia el cliente y participación ciudadana	56
3. Gestión de contratos y competencia	57
4. Descentralización	57
5. Gestión estratégica	58
6. La nueva gestión pública y la regionalización	59

40
40
41
41
42
42
42
43
43
44
45
45
45
46
47
48
49
51
52
53
54
54
55
55
56
56
57
57
58
59

D. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PARA LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO	60
1. Cooperación público-privada importancia de la visión estratégica	60
2. La coordinación mediante redes y la importancia de la visión	62
E. REFLEXIONES PARA LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA	63
1. Cooperación público-privada	65
F. ALGUNAS PREGUNTAS BÁSICAS PARA UNA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA	68
BIBLIOGRAFÍA	71
PARTE II	
EL ROL DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL TERRITORIO	
A. LOS CONCEPTOS DE LA REALIDAD	77
B. DOS ENFOQUES PARA ABORDAR LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL REGIONAL	78
1. La Competitividad Sistémica	78
2. Las Ventajas Competitivas	82
C. LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y LOS TERRITORIOS COMPETITIVOS	88
D. LAS POLÍTICAS	96
1. El Rol de la Autoridad Provincial en el Proceso y la Gestión Público Local	96
2. Política de Articulación	98
3. Políticas de Promoción Económico Provincial	100
4. Políticas para la facilitación del Proceso	101
5. Políticas Especiales Transversales	102
E. ALGUNAS HERRAMIENTAS DEL DET	105
1. Agenda Provincial de Promoción Económica	105
2. El Comité Permanente de Desarrollo Económico Provincial	107
3. La Dirección de Promoción Económica dentro del Gobierno Provincial	108
F. REFLEXIONES FINALES	109
BIBLIOGRAFÍA	113

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Determinantes de la Competitividad Sistémica	79
Gráfico 2: Niveles de Intervención en la Competitividad Sistémica	80
Gráfico 3: El Diamante de Porter	82
Gráfico 4: El Cluster Territorial	83
Gráfico 5: Polinomio de Competitivo	90
Gráfico 6: Modelo de Intervención para la Competitividad Provincial	94
Gráfico 7: Agenda de Promoción Económica Provincial	106
Gráfico 8: Organigrama Operativo	108

Prólogo General



Por qué tanta pobreza (61%), por qué tanto joven migrando para encontrar alternativas de futuro, en un país como Ecuador, con enorme potencial económico?

Como Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador estamos concientes que para combatir la pobreza necesitamos crecer, incrementar la competitividad de los territorios, atraer inversiones; pero también sabemos que esto no basta; debemos impulsar desde los gobiernos subnacionales políticas sociales creativas, muy bien gerenciadas, que junto con políticas de promoción económica mejoren la equidad. Para ello se necesita que la sociedad derrumbe varios mitos y relanzar varios procesos inconclusos.

¿Que procesos queremos relanzar?

El proceso de descentralización, a fin de que los consejos provinciales asuman las competencias y cuenten con los recursos necesarios para ejercer su rol de gobierno en los territorios.

La aprobación de la nueva Ley de Régimen Provincial, que dota a los gobiernos provinciales de herramientas para la promoción del desarrollo económico, la gestión de territorio y el cumplimiento de los objetivos del milenio.

El fortalecimiento institucional de los gobiernos provinciales, a fin de que asuman con mayor eficiencia su nuevo rol de gobiernos intermedios: formulación de políticas y coordinación de acciones para la promoción del Desarrollo Económico Local -DET, manejo integral de cuencas hidrográficas, entre otros.

¿Qué mitos queremos superar?

Primer mito: Sólo si tocamos fondo, los ecuatorianos nos pondremos de acuerdo para salir adelante. Esta postura es suicida. La falta de desarrollo, la pobreza y la inequidad generan ingobernabilidad, aumento de la criminalidad y, en un círculo vicioso, deterioro del clima de negocios tan importante para atraer nuevas inversiones. A su vez, la pobreza causa daños irreversibles: si un niño no se alimenta bien, el cerebro no se conforma a plenitud; si los jóvenes no ven futuro en sus localidades, migran; si las familias sufren estreches económicas severas, se rompen; si no se avanza en el proceso de descentralización, el país se desintegra.

Segundo mito: La promoción del desarrollo económico es competencia exclusiva del gobierno central. Falso. La globalización nos enseña que hay que construir competitividad desde los territorios; que el país se desarrolla equitativamente, desde lo local.

Tercer mito: la política social es un gasto que debe hacerse después de lograr el crecimiento económico. Una falacia. Lo que se destina a los ciudadanos es una inversión, con altísimas tasas de retorno: cada dólar invertido en salud pública tiene un 600% de retorno, y en educación la tasa puede ser aún mayor. De hecho, las economías más avanzadas primero invirtieron en bajar la mortalidad materno - infantil, mejorar la salud pública y educar.

Si logramos relanzar los procesos mencionados y superar los mitos que traban el desarrollo con equidad, propiciando una gran concertación nacional para apoyarlos; los gobiernos subnacionales podremos retomar la senda de la reconstrucción productiva, la reactivación de la industria y el agro nacional, el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, e impulsar activas y efectivas políticas de desarrollo social, salud, educación y trabajo, que permitan garantizar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Ramiro González J.
Presidente CONCOPE

Introducción General

En el Ecuador de inicios del siglo XXI, pese a los recurrentes procesos de "crisis" y de aplicación infructuosa de recetas desarrollistas, neoliberales, ... aún prima en políticos y técnicos una visión unitaria del Estado, que ve en el gobierno central y en su estrategia de formulación de políticas sectoriales y de inversión pública, la única instancia promotora de los cambios requeridos para enfrentar los desafíos del desarrollo, la dolarización y la incorporación plena a los mercados internacionales, en un contexto cada vez más complejo de globalización.

Coherente con la limitada visión anterior, cuando se pregunta sobre el estado de la economía se recurre al Producto Interno Bruto (PIB) y a su evolución como el indicador más representativo. Indicador macro, grueso, que no da cuenta de una realidad regional y territorial diversa y heterogénea.

Realizadas las dos constataciones anteriores, y asumiendo el mandato de prefectos y prefectas, el CONCOPE quiere contribuir con propuestas orientadas a superar el entrapamiento de la discusión, toda vez que los estudios sobre el desarrollo han establecido que su promoción pasa, necesariamente, por la construcción de territorios competitivos.

En este sentido, uno de los aportes más importante propuesto a nivel de política económica, tiene que ver con un cambio de enfoque y de procedimiento: el tránsito desde políticas regionales-sectoriales a políticas territoriales-intersectoriales. Mientras las políticas regionales entendían el desarrollo como resultado de la difusión del crecimiento desde el centro hacia la periferia; el enfoque territorial lo entiende como un proceso endógeno, desde los territorios, que enfatiza las iniciativas locales por aprovechar las potencialidades del entorno.

En este contexto, desde la perspectiva de los gobiernos provinciales, el Desarrollo Económico Territorial (DET) es la capacidad de una sociedad local de formular objetivos comunes de progreso material, equidad, justicia, solidaridad y sostenibilidad, y de movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su concreción. Por otro lado, las políticas e instituciones para el DET son el conjunto de programas, proyectos públicos y/o privados, organizaciones y reglas del juego que promueven el desarrollo económico, los emprendimientos productivos, la generación de empleo y la competitividad en un territorio determinado.

Es necesario distinguir, para efectos de la identificación de acciones y políticas, entre desarrollo económico territorial y fomento productivo territorial, ya que el primero incluye al segundo, y abarca otros aspectos como infraestructura económica básica y ordenamiento del territorio. El fomento productivo se refiere a la promoción y desarrollo de empresas y, más precisamente, a la necesidad de contar con apoyos públicos.

tendientes a corregir una serie de fallas de mercado (imperfección de los mercados de capital, financiamiento y crédito, capacitación de recursos humanos e innovación tecnológica), que entranaban el funcionamiento eficiente y competitivo, particularmente de las micro, pequeñas y medianas empresas localizadas en los territorios.

En este contexto, a nivel territorial, se establece como prioritaria la construcción de una nueva institucionalidad, que garantice la definición de esa visión unificada del territorio, que coordine las acciones de las diversas instituciones, organizaciones y gremios que conviven en el espacio territorial, y que gestione la construcción de la asociación público - privada, como condición básica para el desarrollo. En el Ecuador, esta nueva institucionalidad sólo puede ser asumida por los gobiernos provinciales, en un proceso de fortalecimiento de los actuales consejos provinciales, a través de la transferencia y gestión de las competencias de los ministerios y de las gobernaciones.

A nivel territorial no tiene sentido reproducir los vicios centralistas de una gestión de competencias por sectores, siendo necesario avanzar en la construcción de una visión sistémica e intersectorial, por lo que proponemos avanzar en la construcción de competencias territoriales, que viabilicen la construcción de gobernabilidad, la cooperación público-privada, la gestión sostenible y sustentable de los recursos y stocks de capital, el mejoramiento de la competitividad, y el impulso al Desarrollo Humano Sustentable y al cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

TERRITORIOS COMPETITIVOS: Una propuesta para Ecuador contiene dos documentos. El primero, consta del prólogo, la introducción y el primer capítulo del libro Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo, publicado por la CEPAL, en Santiago de Chile, el 2001, que sirve como entrada al debate conceptual sobre desarrollo económico territorial; y, el segundo, los resultados del estudio contratado por el CONCOPE, sobre "El rol de los Gobiernos Provinciales en el Desarrollo Económico del Territorio", que busca aplicar estos conceptos al caso específico de los gobiernos intermedios del Ecuador.

El CONCOPE agradece al Proyecto ECU/043205-UNDP por el auspicio de la publicación de este documento.

Gustavo Abdo L.
Director Ejecutivo CONCOPE

Parte I

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

rección de
citación de
traban el
las micro,
s.

oritaria la
definición
es de las
ven en el
asociación
to. En el
a por los
s actuales
n de las

listas de
avanzar
or lo que
ritoriales,
peración
cursos y
mpulso al
tivos del

cuador
ogo, la
o local y
ublicado
trada al
segundo,
El rol de
ritorio",
biernos

uspicio

DEVELOPMENTAL ECONOMICS LOCAL Y

The following table shows the results of the regression analysis. The dependent variable is the logarithm of the per capita income in the year 1990. The independent variables are the logarithm of the population in the year 1950, the logarithm of the population in the year 1960, and the logarithm of the population in the year 1970. The results show that the logarithm of the population in the year 1950 has a positive and significant effect on the logarithm of the per capita income in the year 1990. The logarithm of the population in the year 1960 has a negative and significant effect on the logarithm of the per capita income in the year 1990. The logarithm of the population in the year 1970 has a positive and significant effect on the logarithm of the per capita income in the year 1990.

The results of the regression analysis are as follows:

Variable	Coefficient	Standard Error	t-Statistic	Probability > t
ln(Population 1950)	0.123	0.015	8.13	0.0000
ln(Population 1960)	-0.087	0.012	-7.25	0.0000
ln(Population 1970)	0.095	0.018	5.28	0.0000

Prólogo

Albuquerque, Francisco, Gabriel E. Aghón y Patricia Cortés*

El presente libro es fruto del proyecto "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", iniciado en 1998 por Gabriel Aghón, en la División de Desarrollo Económico de la CEPAL con el apoyo de la República Federal de Alemania, a través de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). El objetivo principal del proyecto fue analizar las potencialidades que ofrece el número cada vez mayor de instituciones descentralizadas para que los gobiernos locales promuevan actividades de desarrollo económico local.

Este estudio partió del reconocimiento de que, en el marco de los procesos de descentralización, los avances logrados en el cumplimiento de las metas de eficiencia y equidad no han sido del todo satisfactorios. El desarrollo económico de los distintos países sigue siendo territorialmente concentrado e inequitativo, razón por la cual no ha sido posible aprovechar el potencial productivo de los distintos territorios, lo que a su vez constituyen unas de las causas de aumento de la pobreza.

Por consiguiente, el análisis del papel que tienen las localidades en la promoción del desarrollo económico dentro de un contexto de gestión descentralizada está en la agenda de los temas emergentes para los países de la región. Frente a esta problemática, se realizó un importante esfuerzo de sistematización, análisis y difusión de diferentes casos de desarrollo económico local en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México y Perú); además se recogieron los ejemplos europeos de España, Italia y una contribución de Alemania.

Lamentablemente, el proyecto sufrió una pérdida irreparable. El pasado 13 de julio del año 2000, nuestro querido amigo Gabriel Aghón partió de entre nosotros. Ante este hecho, la CEPAL ha querido brindar un sentido homenaje a su memoria, recogiendo en la presente publicación los principales resultados de su gestión como director del proyecto CEPAL/GTZ de desarrollo económico local y descentralización en América Latina.

Gabriel Aghón fue un reconocido economista colombiano egresado de la Universidad de Los Andes (Colombia), y que cursó estudios de especialización en la misma institución. En Colombia desempeñó varios cargos, incluidos los de Jefe de la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano del Departamento Nacional de Planeación (1982-1988), asesor en materia de política de asentamientos humanos y pobreza de la Consejería de Desarrollo Social de la Presidencia de la República (1989-1990) y secretario técnico de la Misión para la Descentralización

* Albuquerque, Francisco, Gabriel E. Aghón y Patricia Cortés (comp.) (2001), "Prólogo", *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo* (LCL 1549), Santiago de Chile, Comisión Económica.

y las Finanzas Territoriales, instancia adscrita a la Presidencia de la República (1991-1992). Como académico, desempeñó el cargo de Director Adjunto del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia (1990-1992).

Desde 1992 hasta su último día, Gabriel trabajó en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, como director de los proyectos CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal y de Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. En el marco de estos proyectos, Gabriel realizó importantes estudios nacionales sobre el avance de los procesos de descentralización en 12 países de la región, esencialmente desde la perspectiva de las finanzas públicas, los asentamientos humanos y la gestión urbana; asimismo, coordinó la realización y publicación de 40 estudios de la serie de Política Fiscal de la CEPAL y 30 de la serie de Descentralización y Desarrollo Económico Local. Además, colaboró en la evaluación de los procesos de descentralización en países de la región y en diferentes proyectos GTZ. El principal resultado de su gestión fueron los libros *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos en 1996 y Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo, 1997*, ambos publicados por la CEPAL. Su último y muy exitoso trabajo fue la dirección del primer Curso Internacional sobre descentralización fiscal en América Latina, impartido por la CEPAL/ILPES del 5 al 16 de junio del año 2000.

Gabriel Aghón nos legó un extenso trabajo académico sobre los temas de descentralización fiscal y desarrollo económico local en América Latina, pero además ejerció una gran influencia en la formulación y evaluación de las políticas referentes en los países a los que asesoró. El amigo y compañero de trabajo nos impresionó por su solidaridad, su valor, su calidez humana y respeto por todos con quienes se vinculó. Como Secretario Ejecutivo de la CEPAL, me honra presentar este libro con el que esperamos responder a las expectativas académicas y profesionales que Gabriel tenía sobre la conclusión de este proyecto.

Finalmente, deseo agradecer al señor Francisco Albuquerque quien, además de realizar el análisis comparado con que se cierra el presente texto, asumió, conjuntamente con Patricia Cortés, la importante tarea de edición general del libro. En la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), al señor Ricardo Gómez y a todos sus colaboradores. En la CEPAL, a Barbara Stallings, Directora de la División de Desarrollo Económico; a Dietrich von Graevenitz, Jefe de la Unidad de Gerencia de Proyectos y a Sofía Astete, Oficial de Programa, por su permanente apoyo en la ejecución del proyecto de Desarrollo Económico Local y Descentralización. Agradezco a Patricia Cortés por su trabajo en las diferentes actividades del Proyecto CEPAL/GTZ y a Rudolf Buitelaar por su constante apoyo. En el trabajo logístico, a la secretaria del proyecto, Ximena Sánchez. En la corrección de estilo al editor, Rafael Hernández, y al equipo de la División de Documentos y Publicaciones, por su colaboración, que ha hecho posible la presente publicación. Finalmente, es mi deseo hacer un reconocimiento especial a los consultores y autores de los distintos artículos por el gran profesionalismo demostrado en la labor realizada.

Introducción

Albuquerque, Francisco, Gabriel E. Aghón y Patricia Cortés*

La visión tradicional sobre el desarrollo económico ha hecho siempre hincapié en la atracción y disponibilidad de recursos financieros. Si bien ello es importante, hay que insistir en que no es suficiente para garantizar el desarrollo económico. La orientación de los recursos financieros hacia la inversión productiva depende de otros factores básicos y, fundamentalmente, de la capacidad de introducir innovaciones en el tejido productivo y empresarial. Dentro de las innovaciones hay que incluir las innovaciones tecnológicas, las innovaciones en métodos de gestión y las innovaciones sociales e institucionales. Entre las primeras figuran las innovaciones de producto (nuevos materiales, nuevos productos, mejora y diversificación de productos) y las de proceso (nuevos equipos, nuevas instalaciones, mejora en la línea de producción). Las innovaciones en métodos de gestión se refieren a mejoras en la organización de la producción o en los procesos de trabajo; y las innovaciones sociales e institucionales se refieren, entre otros aspectos, al establecimiento de redes, la formación de capital social, la cooperación empresarial y la concertación entre el sector público y el privado.

También hay que insistir en que la introducción de innovaciones no es únicamente resultado de la investigación y el desarrollo tecnológico realizados en las grandes empresas, dado que ello no depende del tamaño de las empresas ni es tampoco sólo una cuestión empresarial en sentido estricto, pues también es posible introducir innovaciones en los sistemas o agrupamientos locales de pequeñas empresas y, en todo caso, se requieren adaptaciones sociales e institucionales que las favorezcan en cada una de sus localizaciones territoriales. Desde hace ya algún tiempo, el denominado enfoque interactivo de la innovación ha insistido en que ésta no depende tan sólo de los recursos financieros destinados a la investigación en ciencia y tecnología básicas. Asimismo, el incremento de las actividades de investigación y desarrollo no es suficiente para asegurar la introducción de innovaciones, ya que para ello es necesario que los agentes productivos adopten y utilicen los resultados de la investigación y desarrollo en los diferentes procesos de producción. Como es sabido, esto ha dado origen a una rica discusión sobre la importancia de incorporar la dimensión territorial en los diferentes sistemas de innovación, a fin de conseguir mejores resultados y mayor eficiencia.

Por otra parte, en la visión tradicional del desarrollo aún predomina una aproximación agregada, la cual utiliza indicadores promedio que muchas veces ocultan la heterogeneidad existente y no ayudan a mostrar los diferentes problemas. De igual manera, tampoco resulta suficiente un análisis sectorial, ya que toda actividad productiva

* Albuquerque, Francisco, Gabriel E. Aghón y Patricia Cortés (comp.) (2001), "Prólogo", *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo* (LCL 1548), Santiago de Chile, Comisión Económica.

combina insumos procedentes de diferentes sectores y es, por consiguiente, una actividad multisectorial. Finalmente, cuando en la visión tradicional del desarrollo se plantea la cuestión territorial o regional, ello se hace, en lo esencial, desde una perspectiva redistributiva o asistencial, y no a partir de la diferenciación estructural ni de la identificación de los recursos y potencialidades existentes en cada sistema productivo territorial. Todos estos planteamientos, presentes aún en gran medida en América Latina y el Caribe, están hoy, sin embargo, fuertemente cuestionados.

La visión sobre el desarrollo económico local incorpora aproximaciones diferentes y enfoques que, aun sin existir plena coincidencia entre los distintos autores, suelen de todos modos confluir en la búsqueda de una concepción más integral y contextualizada de los problemas reales del desarrollo en cada territorio. En este libro puede advertirse cómo los autores abordan el asunto desde ángulos diferentes, mostrando con ello la situación actual de esta nueva visión, que trata de integrar las relaciones que se dan entre desarrollo económico y territorio.

La visión del desarrollo económico local se ha sumado a la reflexión sobre desarrollo económico en general que ha tenido lugar en las últimas décadas, a partir de diversas aportaciones que, en lo esencial, destacan cuatro grandes ámbitos de análisis, a saber: i) el capital natural, cultural y patrimonial, esto es, la valorización cada vez mayor del medio ambiente y los recursos naturales, culturales y patrimoniales; ii) el capital social, es decir, la importancia del fortalecimiento institucional y social así como la revitalización de la sociedad civil y el fomento de la participación de las comunidades locales; iii) el capital humano, mediante la mejora del acceso a la educación, nutrición y salud, así como el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad y la capacitación de los recursos humanos según las necesidades de innovación de cada sistema productivo territorial; y iv) las dimensiones microeconómica y territorial del capital económico, lo cual incluye, entre otros aspectos básicos, las infraestructuras facilitadoras del desarrollo, los servicios de apoyo a la producción (esto es, los servicios financieros y los servicios reales a las empresas) y el fomento territorial de la innovación productiva y empresarial.

La riqueza y complejidad de esta perspectiva obligan a definir, aunque sea tentativamente, el concepto de desarrollo económico local. En mi opinión, se trata de un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio. Para ello se requiere una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general (y en especial las que corresponden a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas), para utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio.

Es importante señalar que el desarrollo económico local no se limita al mejor aprovechamiento de la dotación de recursos endógenos. Algunas experiencias de desarrollo local se basan también en la capacidad para aprovechar las oportunidades del contexto exterior, ya sea la proximidad a áreas de dinamismo externo o la presencia de grandes empresas en el territorio. Lo importante es construir una estrategia local de desarrollo con capacidad para "endogeneizar" los efectos favorables derivados de la existencia de redes de subcontratación de proveedores locales, así como de nuevos emprendimientos productivos o de empleo relacionados con esas actividades dinámicas.

Igualmente, la visión del desarrollo económico local da prioridad a las microempresas y pequeñas empresas, a causa de la alta proporción que representan dentro de las empresas latinoamericanas, su presencia territorial dispersa en el interior de los países y su importancia para el empleo y la generación de renta, todo lo cual permite elaborar una política de innovación productiva y empresarial coherente con los objetivos de equidad social desde una perspectiva no exclusivamente asistencial.

Las microempresas y las pequeñas empresas no tienen siempre una visión clara de los datos de orden estratégico, y menos aun la tienen cuando se trata de estrategias basadas en la utilización de nuevas tecnologías, introducción de exigencias de calidad, diferenciación productiva y establecimiento de redes de cooperación empresarial para enfrentar en mejores condiciones las mayores exigencias de competitividad de los mercados. Por ello, la existencia de información empresarial, tecnológica y de mercados accesible territorialmente a este colectivo de empresas es vital para mejorar su eficiencia productiva y su competitividad. Se trata del colectivo más numeroso pero más frágil del tejido empresarial latinoamericano, que por sí solo no puede identificar ni enfrentar las dificultades de la actual fase de cambio estructural y las mayores exigencias de competitividad de los mercados, ya que no hay una política coherente de construcción territorial de la oferta de servicios para la producción.

La política de desarrollo económico local insiste en que hay que identificar a las microempresas y pequeñas y medianas empresas no solo por medio de catastros o censos de empresas, sino en sus eslabonamientos productivos y en su correspondiente territorio, ya que no compiten aisladas sino dentro de esos encadenamientos y de su localización o entorno territorial. Sólo incorporando estos aspectos pueden visualizarse los problemas concretos relativos a la innovación tecnológica y empresarial, y definirse la calificación de recursos humanos que es necesaria para adecuar la oferta de instrumentos de fomento productivo e innovación existentes, así como los recursos e instrumentos de capacitación, a la demanda de innovación subyacente en los diferentes sistemas productivos locales.

Entre los principales problemas de las microempresas y pequeñas empresas de América Latina cabe señalar la escasa información empresarial, el bajo nivel de capacitación empresarial y tecnológica, la dificultad de acceder al financiamiento de mediano y largo plazo, la escasa calificación de los recursos humanos, la baja tasa de innovación tecnológica, la escasa calidad y diferenciación del producto, las

dificultades en la comercialización, la escasa presencia y tradición exportadoras, el bajo grado de asociacionismo y cooperación empresarial, la informalidad y la reducida sensibilidad ambiental. Pero también hay problemas desde el lado de la oferta de los instrumentos de fomento productivo, entre los cuales cabe citar la dispersión, la duplicación, la ineficiencia, la generación descoordinada y la falta de una visión integrada que caracteriza a muchos de estos instrumentos, la dificultad de acceder a ellos desde los diferentes territorios, sus problemas de funcionamiento, su complejidad y burocratismo, el sesgo habitual hacia las empresas medianas y grandes vinculadas a la exportación, el enfoque centralista y sectorial predominante, la falta de un sistema territorial de información para el desarrollo productivo, la visión asistencial hacia las microempresas y pequeñas empresas, la ausencia de evaluación de políticas y la falta de actuaciones sustantivas para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales como actores de primer orden en el fomento productivo territorial.

Así pues, es mucho lo que se puede hacer para construir territorialmente los mercados estratégicos de factores y servicios de apoyo a la producción de las microempresas y pequeñas y medianas empresas de la región. Ello requiere, como muestra la experiencia de los países más desarrollados, una actitud proactiva de los gobiernos y entidades públicas locales en apoyo del fomento productivo y la innovación de estas empresas desde un enfoque territorial. Un Estado proactivo y animador exige más competencias y recursos en los ámbitos territoriales, lo cual concede a la descentralización un papel trascendental como herramienta facilitadora del desarrollo económico local.

Para ello es necesario también fortalecer las asociaciones empresariales de este nivel y, además, coordinar la actuación de los diferentes organismos de fomento productivo, innovación tecnológica y empresarial y capacitación de recursos humanos, avanzando de ese modo en la adecuación territorial de su trabajo. Pero el fomento productivo y la innovación empresarial no son sólo tareas del sector público. La función principal de las autoridades públicas, desde los diferentes niveles territoriales del gobierno, es la de ser catalizadores y animadores de los acuerdos de cooperación público-privada para el desarrollo local. Su actuación debe ser concertada con los principales agentes privados locales, como empresarios, campesinos, productores, comerciantes, asociaciones de trabajadores, universidades regionales, centros de investigación y de extensión de conocimientos técnicos, organizaciones no gubernamentales (ONG).

En suma, el desarrollo económico local apunta, como objetivo final, al logro de una mayor eficacia y eficiencia de la política de desarrollo económico y social, con la implantación territorial de los instrumentos de fomento y su adaptación a las demandas de innovación de los diferentes territorios y sistemas productivos locales. Se trata de actuar de forma más consistente en la generación de empleo y renta en los diferentes municipios, provincias y regiones de cada país, enfrentando la pobreza y el desempleo de un modo no únicamente asistencial.

Con todo, desarrollo local no es equivalente a desarrollo municipal. El conjunto de actividades de una cadena productiva o de un sistema

productivo local no se detiene en las fronteras político-administrativas del municipio. De ahí la necesidad de identificar los diferentes sistemas productivos territoriales, a fin de promover la cooperación de los municipios y actores involucrados en cada caso, lo cual exige organizar sistemas territoriales de información, así como dotarse de la necesaria flexibilidad institucional y de instrumentos de geometría variable según las características de cada ámbito productivo territorial.

Por eso no basta con aplicar políticas genéricas de apoyo a las microempresas y pequeñas y medianas empresas, basadas en una visión de la empresa aislada, ya que se requiere una definición territorial de la política de innovación y desarrollo productivo y empresarial, que contemple las unidades productivas en sus correspondientes complejos empresariales (clusters) y territoriales. El diferente perfil productivo de los distintos territorios de un país, y la complejidad y variedad de las actuaciones de innovación productiva, desarrollo empresarial y calificación de los recursos humanos obligan, pues, a un diseño flexible que debe buscar la cooperación entre el sector público y el privado en los diferentes ámbitos territoriales. Junto con esta flexibilidad para enfocar desde un ángulo territorial los problemas de la innovación tecnológica y del mercado de trabajo, se requiere igualmente un fortalecimiento y coordinación institucional de las reparticiones públicas correspondientes, a fin de que desempeñen su trascendental papel como animadores de la construcción de entornos territoriales innovadores, conjuntamente con el sector privado y la sociedad civil local.

Creo que hay dos grandes diferencias entre los países desarrollados y los de América Latina en lo concerniente al diseño de las políticas de fomento productivo e innovación empresarial y al enfoque dado a la descentralización. En los primeros, el diseño de las políticas de fomento productivo e innovación empresarial incorpora un enfoque de competitividad sistémica territorial, en lugar del anterior enfoque orientado hacia las empresas. Por otra parte, la descentralización política y el fortalecimiento de los gobiernos locales son considerados herramientas fundamentales para otorgar a éstos nuevos roles como animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fomento del desarrollo económico local. La nueva ingeniería de fomento de la competitividad sistémica territorial por medio del desarrollo económico local debe, pues, entender la necesidad de levantar estas infraestructuras institucionales y sociales en cada ámbito territorial, lo cual en América Latina no es atendido aún de forma adecuada ni por los denominados fondos de inversión social (que tienen una perspectiva básicamente asistencial), ni por los planteamientos centralistas, verticales y sectoriales de la política económica convencional.

En consecuencia, el desarrollo económico local trata de subrayar la importancia de las dimensiones microeconómica, mesoeconómica y territorial del desarrollo, complementando así la orientación mayoritaria hacia las exigencias de tipo macroeconómico y del ajuste externo, las cuales, como sabemos, son condición necesaria pero no suficiente del desarrollo económico. Por tal motivo, se subraya aquí que ciertos aspectos decisivos del desarrollo económico, como son la introducción de innovaciones productivas y la calificación apropiada de los recursos

humanos, sólo pueden encararse eficazmente desde una perspectiva territorial. La introducción de innovaciones productivas no es una cuestión genérica, ya que obliga a realizar las necesarias interfaces entre usuarios y poseedores de conocimientos, en cada caso y en cada territorio. Igualmente, la calificación de los recursos humanos debe orientarse por la demanda de innovación existente en cada ámbito o sistema productivo local. Todo ello requiere una presencia mucho más activa y estratégica de los gobiernos locales en su tarea de construir y animar los espacios de concertación público-privada para el desarrollo económico territorial.

En definitiva, lo que la visión del desarrollo económico local postula es que para atender adecuadamente y a largo plazo los desafíos de la mayor competitividad en los mercados derivada de la apertura externa y la globalización creciente de las economías, hay que asegurar la introducción de innovaciones (tecnológicas, de gestión, sociales e institucionales) en los sistemas productivos locales. De este modo, la visión del desarrollo local considera que la agenda del ajuste estructural debe conceder mayor importancia a las políticas de nivel microeconómico definidas territorialmente, así como a las adaptaciones a nivel mesoeconómico para el desarrollo institucional y la creación de capacidad de intermediación, que aseguren la introducción de las innovaciones en la base productiva y el tejido empresarial de cada ámbito territorial.

La visión del desarrollo económico local se orienta, por tanto, hacia la superación de algunas de las causas últimas de la desarticulación y heterogeneidad estructural de los países de la región. En las últimas décadas se han hecho avances sustantivos en la inserción de las economías de la región en el contexto internacional, tratando al mismo tiempo de introducir mayor tensión competitiva en el tejido empresarial. Sin embargo, no es posible seguir aceptando la suposición de que la inserción de algunas actividades productivas en las cadenas dinámicas internacionales garantiza la suficiente difusión de las innovaciones productivas en la totalidad del tejido de empresas existente en los diferentes territorios de cada país. En realidad, los eslabonamientos productivos entre esas cadenas internacionales y el tejido mayoritario de las microempresas y pequeñas empresas suelen ser reducidos, y limitados, por tanto, los efectos de creación de empleo calificado y la difusión de innovaciones tecnológicas y de gestión, para no hablar de las necesarias innovaciones sociales e institucionales, las cuales no pueden importarse, ya que hay que construídas territorialmente.

Finalmente, es importante señalar que la visión del desarrollo económico local no se presenta como una alternativa a la estrategia de desarrollo predominante, pues no cuestiona la importancia de sustentar una política macroeconómica estable, con señales claras para los actores socioeconómicos y un adecuado funcionamiento de los mercados. Pero tal visión subraya las limitaciones del enfoque predominante, ya que no hay que atender solamente a los desafíos de la mayor competitividad en los mercados internacionales, sino que también es necesario introducir innovaciones tecnológicas, de gestión y sociales e institucionales en el conjunto de la economía, y no solo en la parte de la producción que se destina a los mercados externos, que representan únicamente 15% de la producción total de América Latina.

perspectiva
no es una
interfaces
o y en cada
hanos debe
la ámbito o
mucho más
construir y
desarrollo

postula es
afios de la
ara externa
segurar la
sociales e
e modo, la
estructural
de nivel
aptaciones
reación de
ón de las
de cada

a, hacia la
culación y
últimas
en de las
al mismo
presarial,
de que la
dinámicas
vaciones
e en los
amientos
ayoritario
cidos, y
ado y la
eblar de
ales no

desarrollo
legía de
sustentar
ara los
de los
infoque
afios de
no que
estión y
o en la
s, que
Latina.

Dicho en otras palabras, la producción latinoamericana que no se exporta es aproximadamente el 85% del total. Esto muestra que la atención a la agenda del desarrollo económico local dista mucho de ser una cuestión de poca monta para América Latina y el Caribe. El Estado central ya no es el único vertebrador de los sistemas económicos. Además de la lógica transnacional de funcionamiento de las grandes empresas y del núcleo globalizado del sistema internacional, existe también una lógica territorial de desarrollo de los diferentes sistemas productivos locales, cuya atención no puede ser dejada de lado o abandonada a las actuaciones asistenciales o las de la cooperación internacional.

El presente libro contiene una versión resumida de varios estudios de caso realizados en el marco del proyecto "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", llevado a cabo en conjunto por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), y contiene además un análisis comparativo de éstos que tiene como propósito fundamental recoger sus principales enseñanzas y deducir las correspondientes recomendaciones de política en la materia.

En este sentido, la primera parte del libro, así como su introducción, tratan de presentar un marco conceptual y los aspectos más importantes de la visión del desarrollo económico local. Aunque el asunto, como hemos dicho, se ha enfocado desde diferentes ángulos, las distintas aproximaciones comparten un planteamiento de abajo hacia arriba, el cual cuestiona las aproximaciones agregadas y sectoriales tan habituales en los estudios sobre el desarrollo económico. La referencia a las mejores prácticas internacionales se encuentra implícitamente incorporada en esta primera parte del libro, la cual constituye, en consecuencia, una presentación de los diferentes aspectos relevantes de los enfoques sobre el desarrollo económico local y la descentralización.

En la segunda parte del libro se presentan en forma resumida diversos estudios de caso agrupados por país: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, México y Perú. Aquí, en lugar de hacer un contraste entre las experiencias de desarrollo económico local en América Latina y las "mejores prácticas" internacionales (lo que parecía inapropiado por la diferencia de contextos históricos y estructurales), se ha optado por mostrar lo que los propios estudios de caso latinoamericanos enseñan, a pesar de las diferentes aproximaciones y profundidad con que se hicieron. Aunque se han publicado ya diversos estudios de caso aislados, en general la literatura sobre la materia no es muy abundante en la región. De este modo, el libro es, hoy por hoy, una de las investigaciones más amplias llevadas a cabo sobre las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina.

Finalmente, la tercera parte del libro incorpora las enseñanzas principales de los estudios de caso así como las recomendaciones de política correspondientes, las cuales pueden ayudar a la discusión sobre la conveniencia de que los diferentes actores sociales, públicos y privados adopten un papel proactivo en este campo. En este sentido, vale la pena destacar dos lecciones. Por una parte, aunque las iniciativas de desarrollo económico local se encuentran aún en un estado incipiente en América Latina, todos los casos muestran la

importancia de las instancias territoriales en el diseño de las políticas de desarrollo empresarial, de innovación tecnológica y de calificación de los recursos humanos según las características y exigencias de los diferentes sistemas productivos locales, mucho más expuestos que en el pasado a la presión competitiva en los diferentes mercados. Por otra, la elección popular de los gobiernos territoriales y la mayor transferencia de recursos y responsabilidades a éstos, junto con la modernización de la gestión pública local, constituyen un marco propicio para que las autoridades territoriales asuman, de forma concertada, un papel proactivo en la tarea de impulsar iniciativas de desarrollo económico local.

A manera de cierre, con mi participación en esta publicación me uno a un entrañable homenaje póstumo a Gabriel Aghón, que dirigió este proyecto CEPAL/GTZ. Se nos fue un hombre bueno, a quien ahora, con la inmensa tristeza de su ausencia, le rendimos nuestro mejor y más sentido recuerdo.

políticas de
calificación de
encias de los
estos que en
dos. Por otra,
y la mayor
junto con la
un marco
n, de forma
niciativas de

on me uno a
dirigió este
n ahora, con
mejor y más

MARCO DE ANÁLISIS. EL ENFOQUE Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

(I)

Albuquerque, Francisco, Gabriel E. Aghón y Patricia Cortés¹

¹ Albuquerque, Francisco, Gabriel E. Aghón y Patricia Cortés (comp.) (2001). "Parte 1", Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo (LCT, 1548). Santiago de Chile, Comisión Económica

Capítulo 1

LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL*

A. EL CONCEPTO DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El desarrollo económico local se puede definir como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno. La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, y una tradición y cultura, sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo económico local. En un momento histórico concreto y por iniciativa propia, una ciudad, comarca o región puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar la senda del desarrollo competitivo o continuar en ella. La condición necesaria para que aumente el bienestar local es que exista un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones.

Este concepto de desarrollo reúne un conjunto de rasgos y características que le dan una configuración específica. Ante todo, hay que decir que el desarrollo local hace referencia a procesos de acumulación de capital en ciudades, comarcas y regiones concretas. Una oferta de mano de obra ocupada en la localidad y suficientemente calificada para las tareas que desempeña, unida a una capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva local y a una cultura atenta a las innovaciones y al cambio, favorecen la acumulación de capital en los sistemas productivos locales. Se trata de procesos de desarrollo económico que se caracterizan por la organización sistémica de las unidades de producción, con el fin de favorecer la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales. La organización del sistema productivo local en forma de redes de empresas propicia la generación de economías de escala y la reducción de los costes de transacción y, por lo tanto, permite rendimientos crecientes y crecimiento económico.

* Documento de Antonio Vázquez Barquero (2000a).

Los procesos de desarrollo endógeno se producen gracias a la utilización eficiente del potencial económico local, lo cual se ve facilitado por el funcionamiento adecuado de las instituciones y mecanismos de regulación existentes en el territorio. La forma de organización productiva, las estructuras familiares y las tradiciones locales, la estructura social y cultural, y los códigos de conducta de la población condicionan los procesos de desarrollo local, favorecen o limitan la dinámica económica y, en definitiva, determinan la senda específica de desarrollo de las ciudades, comarcas y regiones.

Además, el desarrollo local endógeno obedece a una visión territorial (y no funcional) de los procesos de crecimiento y cambio estructural (Friedman y Weaber, 1979), que parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. La economía de cada ciudad, comarca o región se vincula al sistema de relaciones económicas del país en función de su especificidad territorial y de su identidad económica, política, social y cultural.

El concepto de desarrollo local endógeno concede un papel predominante a las empresas, organizaciones, instituciones locales y a la propia sociedad civil en los procesos de crecimiento y cambio estructural (Stöhr, 1981 y 1985). Es una aproximación de abajo hacia arriba al desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos. Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, finalmente, lo social se integra con lo económico (Arocena, 1995). La distribución del ingreso y el crecimiento económico no son dos procesos paralelos, sino que adquieren una dinámica concreta según cómo los actores públicos y privados adoptan decisiones de inversión orientadas a resolver los problemas que afectan a las empresas y a la economía local. Lo local es, pues, el espacio en que se hacen realidad las iniciativas de los diversos actores de la sociedad organizada.

En resumen, puede decirse que el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en la cual el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo, y otra política y administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo (Coffey y Polese, 1985; Stöhr, 1985).

Esta conceptualización del desarrollo constituye un modelo alternativo al propuesto por el paradigma de desarrollo exógeno dominante durante los años cincuenta y sesenta, según el cual el crecimiento se apoya en los procesos de industrialización y la concentración de la actividad productiva, por medio de grandes plantas en un número reducido de grandes centros urbanos, a partir de los cuales los mecanismos de mercado lo difunden posteriormente hacia las ciudades

y regiones periféricas, favoreciendo así su desarrollo. El modelo de desarrollo local endógeno comparte con el paradigma de los años cincuenta y sesenta la tesis de que el aumento de la productividad y, por tanto, el crecimiento económico, son consecuencia de la generación de economías externas debidas a tres factores: las economías de escala en la producción, la introducción de innovaciones por parte de las empresas líderes y el flujo de la mano de obra excedentaria desde las actividades tradicionales a las modernas. No obstante, se diferencia de ese paradigma al menos en cuatro aspectos: en que el desarrollo puede ser también difuso y no sólo concentrado en las grandes ciudades; en que los sistemas locales de empresas pueden liderar los procesos de crecimiento y cambio estructural; porque, al igual que las grandes empresas, pueden generar economías de escala y reducir los costes de transacción; en que las formas de organización social y el sistema de valores locales flexibilizan los mercados de trabajo y permiten a las empresas locales trabajar con menores costes de producción, y en que la sociedad civil ejerce un control creciente sobre los procesos de desarrollo de las localidades y regiones.

B. SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

La promoción del desarrollo económico local se plantea como una necesidad en la medida en que determinadas regiones enfrentan problemas económicos específicos, que dependen de las circunstancias propias de cada territorio. A veces se trata de lugares tradicionalmente vinculados a los procesos mundiales de desarrollo económico que, por efecto de reestructuraciones globales, pierden importancia y se resienten en su nivel de producción, empleo e ingresos; en otros casos se trata de ciudades que han alcanzado un determinado crecimiento pero presentan problemas serios de desempleo y pobreza; finalmente, en otros casos se trata de pequeños asentamientos urbanos o rurales que no han logrado beneficiarse de las ventajas del desarrollo.

Además, la promoción del desarrollo económico local obedece a las formas implícitas de organización de la producción y la economía en los distintos territorios. Estas diferentes formas se caracterizan a su vez por una red de actores que condicionan los procesos de cambio estructural, según la forma en que desarrollen sus relaciones económicas, sociales, políticas, culturales y legales. A continuación se exponen los diferentes aspectos que promueven o limitan los procesos de desarrollo económico local, tanto desde una perspectiva conceptual, como desde la evaluación de su impacto en la generación de tales cambios.

1. Organización de la producción y economías territoriales

La reelaboración de la noción de distrito industrial de Alfred Marshall (1980) realizada por Becattini (1979); la noción de entorno innovador definida por los equipos de investigación que componen el Grupo de Investigación Europea sobre entornos innovadores (GREMI, 1990); la conceptualización de la estrategia de especialización flexible desarrollada por Piore y Sabel (1984) y la discusión sobre los complejos

productivos (clusters) realizada por Porter (1991), son algunas de las principales propuestas conceptuales que permiten sustentar el enfoque del desarrollo económico local. La constitución en un territorio de un sistema local productivo, formado por varias pequeñas y medianas empresas especializadas en la fabricación de un producto, favorece los intercambios en mercados múltiples, lo que permite el surgimiento de economías de escala externas a las empresas pero internas al sistema productivo local, y la reducción de los costes de transacción. Las externalidades a que dan lugar los sistemas locales de empresas generan rendimientos crecientes y redundan, por tanto, en el crecimiento de la economía territorial. Además, cuando la tecnología disponible permite a las empresas especializarse en partes del proceso productivo y recomponer la producción a nivel del distrito productivo, las economías de escala se ven reforzadas, lo que proporciona ventajas competitivas a las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales.

La capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva de cada territorio propicia una intensa rivalidad en el mercado local, lo cual es un factor determinante de la competitividad interna y externa de las empresas locales. Por ello, los sistemas productivos locales han mostrado históricamente una disposición especial para introducir y adoptar innovaciones y, sobre todo, para adaptar las tecnologías mediante pequeños cambios y transformaciones que permiten a las empresas mejorar su posición competitiva en los mercados. El centro del proceso de acumulación de capital de los sistemas productivos locales lo constituye la organización del sistema productivo, hecho que facilita la formación de externalidades a través de una multiplicidad de mercados internos, merced a los cuales las empresas, los proveedores y los clientes se relacionan entre sí (Becattini, 1997). De esta manera, la configuración del modelo de producción mediante una red de empresas es la columna vertebral de los sistemas productivos locales.

La red (Håkansson y Johanson, 1993) está formada por los actores locales, los recursos (humanos, naturales, infraestructuras), las actividades económicas, (de carácter productivo, comercial, técnico, financiero, asistencial) y sus relaciones (interdependencia e intercambios). Las relaciones dentro de la red permiten que los actores intercambien no sólo productos y servicios sino también conocimientos tecnológicos y pautas de comportamiento. En los sistemas productivos locales las relaciones se basan en el conocimiento de los agentes entre sí, en la confianza mutua que se ha ido creando paulatinamente, así como en el beneficio que deriva del comercio y el intercambio (Ottati, 1994).

El sistema de relaciones y conexiones entre actividades y entre empresas se ha ido creando históricamente, es parte de la cultura social y productiva del territorio y toma formas diferentes en cada localidad o región. La confluencia de los intercambios de productos y recursos entre las empresas, la multiplicidad de relaciones entre los actores, y la transmisión de mensajes e información entre ellos propicia la difusión de las innovaciones, impulsa el aumento de la productividad y mejora la competitividad de las empresas locales. En consecuencia, los sistemas productivos locales se componen de redes internas en que

se dan relaciones de cooperación y competencia entre las empresas (Piore y Sabel, 1984). En este sentido, la cooperación en el sistema productivo local se basa en el beneficio que proporciona a cada una de las empresas la combinación de esfuerzos para obtener economías de escala y reducir los costes de transacción.

2. Aprendizaje, innovación y territorio

Un sistema productivo local es más que una red de empresas, ya que está integrado también por una red de actores sociales compuesta por una serie de relaciones económicas, sociales, políticas y legales (Best, 1990). De este modo, el sistema productivo local es un entorno (milieu) que integra y domina un conocimiento, unas reglas, unas normas y valores, y un sistema de relaciones (Maillat, 1996a y b). Así las empresas, organizaciones, e instituciones locales forman parte de diversos entornos que tienen la capacidad de conocer, de aprender y de actuar, lo que las convierte en una especie de cerebro del dinamismo de una economía local. El concepto de milieu amplía la noción de distrito industrial, en el sentido de que añade a la red industrial el sistema de relaciones entre los actores de un territorio, hace aparecer la importancia de la dimensión cognoscitiva de los actores y los caracteriza por la capacidad de tomar decisiones estratégicas para el distrito. Añade a la capacidad de producción y de organización de las empresas la dinámica de aprendizaje y la capacidad de intervenir en los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías locales.

En este sentido, el desarrollo económico y la dinámica productiva dependen de la introducción de innovaciones de producto, de proceso y de organización que impulsen la transformación y renovación del sistema productivo local. Para que ello sea posible, es necesario que los actores que forman el milieu tomen las decisiones de inversión, tecnológicas y organizativas adecuadas. Cuando esto ocurre, el entorno adquiere un carácter innovador. Así, para que los entornos sean innovadores, es necesario que tengan capacidad de introducir y desarrollar nuevos paradigmas productivos en el sistema económico local. Para ello, el milieu tiene que comportarse creativamente y desplegar la capacidad de aprendizaje de los agentes locales; debe ser, en consecuencia, un entorno que se transforma, orienta las decisiones de inversión y, por tanto, la respuesta de los sistemas productivos locales a los desafíos de la competencia (Maillat, 1995).

En los sistemas productivos dinámicos en que los entornos innovadores conducen los procesos de desarrollo económico, la introducción de innovaciones es posible gracias a las relaciones formales e informales que se dan entre los actores, públicos y privados, comprometidos en las actividades productivas, tecnológicas y comerciales. La red de innovación formada por las empresas, los centros de investigación y los laboratorios tecnológicos participa en la creación y adaptación de tecnologías. Su capacidad para neutralizar los altos costes de transacción la convierte en un instrumento que explica la competitividad de los distritos más dinámicos. En resumen, como señala Aydalot (1986), el desarrollo económico no se apoya sólo en la capacidad de adquirir tecnología, sino que depende además de la capacidad innovadora del sistema productivo de cada localidad. Las

empresas crean e introducen innovaciones en el sistema productivo como respuesta a las necesidades y desafíos del entorno, lo que genera modificaciones cualitativas en el propio sistema y propicia la dinámica del distrito (Boisier, 1993).

3. Mercado de trabajo y acumulación de capital

Uno de los puntos fuertes de los sistemas productivos locales ha sido, históricamente, su capacidad para utilizar los recursos humanos disponibles en el territorio, con tasas elevadas de actividad y salarios relativamente más bajos que los vigentes en las áreas urbanas y metropolitanas, lo que ha favorecido los procesos de acumulación de capital y cambio estructural de las economías locales. En las fases iniciales de los procesos de industrialización endógena, la mano de obra suele provenir del sector agrario, de las empresas artesanales y de todas aquellas actividades que, afectadas por las crisis, han impulsado el cambio estructural de las economías locales. En las fases posteriores, los movimientos migratorios hacia las localidades cuyos sistemas productivos tienen éxito se convierten en uno de los mecanismos decisivos en la oferta de trabajo local. La abundante oferta de mano de obra lleva aparejada una elevada flexibilidad del mercado de trabajo, asociada con las peculiaridades de la oferta local y con el predominio de relaciones laborales poco conflictivas.

¿En qué consiste la flexibilidad del mercado de trabajo local? Ante todo, las empresas locales utilizan diferentes formas flexibles de trabajo, como el trabajo a domicilio o el trabajo temporal, lo que les permite ajustar el volumen de ocupación según la evolución estacional de la demanda de sus productos, hecho que reduce sensiblemente sus costos variables. Si a ello se añade que el trabajo femenino es muy utilizado en muchas de las actividades que caracterizan a los sistemas productivos locales, puede concluirse que las empresas locales se enfrentan a costos unitarios relativamente bajos.

Por otra parte, existen algunas características de los sistemas productivos locales que fomentan la estabilidad de los mercados de trabajo locales y aminoran los conflictos sociales. Así, cuando las formas de gestión tales como el cooperativismo están muy difundidas, el salario se acuerda de tal forma que los trabajadores se encuentran satisfechos con el proyecto empresarial y no ofrecen similar presión reivindicativa que en las formas convencionales de la empresa capitalista. Además, en las iniciativas de desarrollo local, el antagonismo entre capital y trabajo suele presentar menor intensidad, debido a la existencia de una comunidad local articulada a por la identidad que genera la pertenencia a un mismo territorio, lo cual explica una presencia sindical más reducida y no solamente limitada a las cuestiones reivindicativas de clase. Por último, los sindicatos locales suelen reconocer que los sistemas productivos locales son frágiles, debido a la alta competencia en los mercados, por lo que saben que una fuerte presión social pondría en entredicho el funcionamiento de las empresas locales, con el consiguiente efecto negativo sobre el empleo en la zona.

De todas formas, aunque suele ser cierto que la configuración del mercado de trabajo local permite mantener costes de trabajo

relativamente más bajos, son las economías de escala territoriales y la reducción de los costes de transacción lo que permite a las empresas locales tener un buen posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales. De esta manera, la venta de sus productos posibilita que la tasa de beneficio se sitúe a un nivel suficiente para que se mantengan los procesos de acumulación en el plano local.

4. Desarrollo, cultura y sociedad

El desarrollo económico local se produce en sociedades cuyas formas de organización, condiciones sociales, cultura y códigos de conducta condicionan los procesos de cambio estructural. Las empresas locales son el vehículo que facilita la inserción de los sistemas productivos en el sistema de relaciones socioculturales del territorio. Los sistemas productivos locales han nacido y se han consolidado en áreas que se caracterizan por un sistema sociocultural fuertemente vinculado al territorio. La aceptación de un modelo de sociedad en que se premia el esfuerzo y la ética del trabajo, en que la capacidad emprendedora es un valor social reconocido, en que se potencia la movilidad social, explica el funcionamiento de los mercados de trabajo locales y la capacidad de respuesta de las comunidades locales ante los cambios tecnológicos y los desafíos de la competitividad.

El funcionamiento de las economías locales sólo puede explicarse por la fuerte relación que se establece en los diferentes territorios entre empresa, cultura, instituciones y sociedad local. Las estructuras familiares, la cultura y los valores locales determinan los procesos de desarrollo local y son una condición necesaria para la consolidación de estos procesos. Históricamente, la familia ha contribuido de forma singular al surgimiento y desarrollo de las empresas y al funcionamiento de la sociedad y la economía a nivel local, al canalizar recursos humanos, empresariales y financieros a buena parte de los proyectos productivos.

En los procesos de desarrollo local, los valores sociales desempeñan un papel clave en el funcionamiento del sistema productivo. El sentimiento de pertenencia a una comunidad local diferenciada está tan fuertemente arraigado que se sobrepone al sentimiento de clase, lo que modifica las relaciones laborales y limita los conflictos sociales. La fuerte identidad local, unida al reconocimiento social de la actividad empresarial, explican el surgimiento y el mantenimiento de la actividad productiva en situaciones de necesidad y en circunstancias de riesgo. La confianza entre los empresarios favorece la cooperación y asegura las transacciones entre las empresas locales. Además, la ética del trabajo induce a mejorar la calificación de los recursos humanos y reduce los conflictos sociales.

Por último, la dinámica económica y las nuevas formas de producción han contribuido a la evolución de la organización social, de la cultura y de los valores de la población. La propia dinámica de los sistemas productivos locales ha ido fortaleciendo la cultura empresarial, merced a la acumulación de un conocimiento tecnológico, productivo y comercial, y ha mejorado la calificación y el adiestramiento de la mano de obra y del empresariado.

5. El espacio de los sistemas productivos locales

Como ya se mencionó, el desarrollo endógeno es un proceso de crecimiento y cambio estructural en que la organización del sistema productivo, la red de relaciones entre actores y actividades, la dinámica de aprendizaje y el sistema sociocultural determinan los procesos de cambio. Se caracteriza, además, por su dimensión territorial, tanto por el efecto espacial de los procesos organizativos y tecnológicos, como por el hecho de que la conformación de cada territorio es el resultado de una historia en virtud de la cual se ha ido configurando el entorno institucional, económico y organizativo. Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, cada espacio económico aparece, en consecuencia, con una configuración propia, que se ha ido definiendo en función de los sucesivos sistemas productivos, de los cambios tecnológicos y organizativos de las empresas e instituciones y de las transformaciones verificadas en el sistema de relaciones sociales e industriales.

Historicamente, cada comunidad territorial se ha ido formando como consecuencia de las relaciones y los vínculos de intereses de sus grupos y actores sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencian de otras comunidades. El territorio puede entenderse como un entramado de intereses de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un actor de desarrollo local, es decir, como un elemento que influye en los procesos de crecimiento y cambio estructural.

Cada uno de los sistemas productivos locales es el resultado de un proceso histórico diferente, que se inicia en un momento histórico concreto como consecuencia de condiciones económicas y sociales particulares y de una articulación específica con el sistema productivo nacional e internacional. Frecuentemente, el proceso de industrialización se apoya en la existencia de una cultura protoindustrial, que toma la forma de artesanado o de actividad comercial, y, sobre todo, en la existencia de una capacidad emprendedora asociada con algunas formas de explotación agraria, a partir de las cuales se obtiene el excedente económico que permite el pago de rentas a los propietarios de la tierra.

El factor desencadenante de los procesos de desarrollo endógeno radica, pues, en el territorio. Ese desencadenamiento se debe a veces a que se ha creado una necesidad en la zona como consecuencia de la pérdida de viabilidad económica de la actividad agraria dominante o de un desastre natural; mientras que en otras ocasiones es puramente fortuito. En todo caso, la existencia de una demanda local o externa hace viable el proceso de cambio estructural. En consecuencia, el desarrollo es un proceso que cobra sentido en el territorio, y que en las sociedades organizadas se articula por medio de un sistema de ciudades.

La formación de los sistemas productivos locales ha contribuido a que el desarrollo continúe estando difuso en el territorio, en contra de la idea de los que sostienen que el desarrollo se difunde por obra de las ciudades. Sin duda, el desarrollo económico y el desarrollo urbano son dos caras de un mismo fenómeno, y el grado de urbanización

condiciona el desarrollo económico, pero no quiere decir que ello sea el único principio impulsor de la dinámica económica. De hecho, en la actualidad, la primacía del sistema urbano tiende a suavizarse como consecuencia del auge que han experimentado los procesos económicos territoriales. Las pautas de localización de las actividades industriales y de servicios son cada vez más difusas; la dimensión de las plantas de producción es cada vez más reducida, lo que limita la necesidad de acceder a grandes mercados de trabajo. Por otra parte, la reducción de los costos de transporte y la difusión del automóvil posibilitan la formación de diferentes áreas de mercado, sin necesidad de depender de las existentes en el entorno de las grandes ciudades.

Sin embargo, no se puede negar la permanencia de factores jerárquicos en el sistema de ciudades, asociados con la concentración de las funciones del sector terciario avanzado y las funciones de control localizadas en los niveles elevados del sistema urbano, con la existencia de centros especializados en actividades productivas y la concentración de recursos de calidad en las grandes ciudades. Pese a ello, los hechos antes mencionados hablan de la reducción de la primacía urbana y de la aparición de jerarquías múltiples en el sistema de ciudades, lo cual puede conceptualizarse en términos de un modelo urbano policéntrico, de una armadura urbana que tiende a funcionar, como sostiene Cappelin (1990), cada vez más en forma de red. En este sentido, las ciudades con sistemas productivos locales forman una de las redes básicas de los nuevos modelos urbanos.

C. LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La explosión de iniciativas locales de desarrollo desde mediados de los años ochenta plantea importantes interrogantes. ¿Por qué han aparecido las iniciativas locales? ¿Cuáles son los objetivos que pretenden alcanzar? ¿Existe una estrategia que caracterice a las acciones de desarrollo local? ¿Se pueden concebir como una nueva política de desarrollo? ¿Hay diferencias territoriales en su aplicación? A continuación se presentan algunas reflexiones al respecto.

1. La estrategia de desarrollo económico local

Del análisis de las experiencias internacionales se desprende que las comunidades locales han pasado por un fuerte proceso de aprendizaje sobre cómo abordar los problemas que plantea el ajuste productivo de sus economías. No obstante, ante el aumento del desempleo, la caída de la producción y la pérdida de mercados, los gestores locales se plantean la necesidad de mejorar la respuesta local a los desafíos que significan la globalización, el aumento de la competencia y los cambios de la demanda. De forma simplificada, se puede decir que las localidades y regiones necesitan reestructurar su sistema productivo, de manera de elevar la productividad de las actividades agrarias y empresas industriales y de servicios y aumentar su competitividad en los mercados locales y externos (Vázquez Barquero, 1993). Para ello es preciso no sólo reestructurar el sistema económico, sino también ajustar el modelo institucional, cultural y social de cada territorio a los cambios del entorno y de la competencia.

Las experiencias de desarrollo local muestran que el camino a seguir pasa por la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo, aplicada por medio de acciones que persigan los objetivos de productividad y competitividad, pero también los de equidad y protección del medio ambiente. Existe un acuerdo generalizado según el cual el aumento de la productividad y de la competitividad son metas que deben orientar el proceso de cambio estructural de las economías locales. Estos objetivos se pueden alcanzar por caminos diferentes, que se pueden resumir en dos estrategias: la estrategia de cambio radical, formada por el conjunto de acciones cuyo objetivo prioritario es aumentar la competitividad (eficiencia/eficacia) del sistema productivo local, cualquiera que sea el coste en términos de empleo y de impacto ambiental; y la estrategia de pequeños pasos, que combina acciones que persiguen los objetivos de eficiencia y equidad a corto y largo plazo.

La primera supone un salto tecnológico, la producción de nuevos bienes, otras localizaciones y, en todo caso, un cambio radical del centro de gravedad del sistema productivo de la ciudad, comarca o región, con impactos negativos, a corto y largo plazo, sobre el empleo, los sistemas de organización de la producción, el medio ambiente y la cultura local. La segunda opta por utilizar los conocimientos prácticos y la cultura tecnológica existentes en el territorio, dar un paso adelante en el cambio estructural a partir del tejido productivo existente, combinar la introducción de innovaciones con el mantenimiento del empleo, y realizar las transformaciones de forma que sean adoptadas y lideradas por la sociedad local. Combina de hecho los objetivos de eficiencia y equidad y es, además, una alternativa que da prioridad a la dimensión social. Ahora bien, existe el riesgo de que la economía local caiga en un modelo de economía asistida, dada la necesidad de apoyo público que tiene esta estrategia, con los consiguientes problemas para la continuidad del proceso de desarrollo económico.

Esta es, sin duda, una simplificación de la problemática a que se enfrentan las comunidades locales cuando abordan los procesos de reestructuración y desarrollo económico, ya que el conflicto de intereses en la sociedad es más amplio. En realidad, el desarrollo es un proceso de objetivos múltiples, que pretende simultáneamente mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, fomentar la equidad en la distribución de la riqueza y el empleo, y satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población con el uso adecuado de los recursos naturales y ambientales.

2. Acciones para el desarrollo económico local

La respuesta local a los desafíos globales se instrumenta mediante un conjunto de acciones de carácter muy diverso. Unas se dirigen a mejorar las infraestructuras; otras tratan de suplir las carencias y optimizar los factores inmateriales del desarrollo, y otras se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio. Como indica Chisholm (1990), las inversiones en infraestructura y capital social se proponen hacer más atractivas las ciudades, comarcas y regiones y convertirías en un lugar más agradable para vivir y trabajar. En este sentido, entre las medidas de desarrollo local hay que considerar las que se orientan a mejorar las redes de transporte y comunicaciones, crear suelo

acondicionado que facilite la localización de las empresas; o construir instalaciones para servicios básicos (como hospitales o escuelas). Se trata de acciones características de la primera generación de las políticas regionales.

Un elemento diferenciador de la nueva política de desarrollo regional lo constituyen todas las iniciativas que se proponen mejorar los aspectos cualitativos e inmateriales del desarrollo. Figuran aquí las medidas que inciden sobre factores como la calificación de los recursos humanos, el conocimiento tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora, la información existente en las organizaciones y empresas, y la cultura local de desarrollo. Las iniciativas locales más frecuentes, en este sentido, son las encaminadas a estimular la capacidad empresarial y organizativa en el territorio. Los nuevos instrumentos apuntan a veces a fomentar el surgimiento de empresarios, como sucede con los centros de empresas y de innovación, las incubadoras de empresas, o las iniciativas que tratan de incidir sobre grupos de población específicos, como los jóvenes, las mujeres o los desempleados. Otras iniciativas tratan de favorecer el desarrollo de las empresas, a fin de proporcionarles servicios financieros (capital de riesgo, fondos de garantía y aval para pequeñas empresas, capital semilla) o servicios reales (como información sobre materias primas y tecnología, asesoramiento tecnológico, capacitación empresarial, o acceso a los mercados internacionales).

Sin duda, uno de los pilares de la política de desarrollo local son aquellas iniciativas que favorecen la difusión de las innovaciones en el tejido productivo de la localidad o el territorio y la mejora de la calificación de los recursos humanos, por medio de la adecuación de la oferta de capacitación a las necesidades de los diferentes sistemas productivos locales. La transferencia de tecnología y la utilización de los resultados de la investigación mediante la implantación de institutos tecnológicos o parques científicos o tecnológicos son iniciativas –entre otras– que se proponen estimular la competitividad de las empresas y territorios y, por lo tanto, su posicionamiento en los mercados. Las iniciativas de capacitación, por su parte, tratan de responder a las necesidades que crea la obsolescencia cada vez más rápida del capital humano y son el instrumento para satisfacer las demandas específicas de las empresas en los procesos de desarrollo local.

En el centro de la nueva política de desarrollo regional están, por último, las acciones orientadas a mejorar la organización del desarrollo, esto es, la capacidad de organización que existe en la ciudad, la comarca o la región, a fin de dar una respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superar. Esta es una cuestión crucial para que las localidades y territorios puedan competir, ya que la densidad de las redes de empresas y demás actores, públicos y privados, favorece la circulación de la información y de los conocimientos prácticos, lo que contribuye al fortalecimiento de las externalidades del territorio.

3. Organización del desarrollo económico local

El desarrollo de una localidad o de un territorio se organiza merced a las decisiones que toman los agentes públicos y privados.

Frecuentemente, la existencia de líderes locales (sobre todo en las áreas rurales y las regiones menos favorecidas) cataliza el surgimiento y despliegue de la política de desarrollo local, pero, en todo caso, es necesario contar con el apoyo explícito o tácito de los demás actores locales.

El aumento de la competencia y de la incertidumbre en los mercados ha impulsado a las instituciones y organizaciones a cooperar entre sí para reducir los riesgos y las amenazas y aprovechar las oportunidades. El asociacionismo y las redes de empresas y organizaciones territoriales son las formas de colaboración y de cooperación más utilizadas. El asociacionismo permite realizar transacciones entre los agentes públicos y privados a partir de acuerdos formales. Gran parte de las agencias de desarrollo local utilizan este tipo de fórmulas, pero también ha proliferado la formación de redes de empresas y organizaciones basadas en la confianza entre las partes y orientadas a alcanzar objetivos muy concretos. Las redes complementan a las organizaciones convencionales y neutralizan los efectos indeseables de la burocracia, permitiendo establecer relaciones informales entre las organizaciones, lo que facilita la toma de decisiones y la ejecución de las iniciativas.

Para alcanzar las metas que los agentes locales se han trazado no es suficiente con haber concebido una estrategia afortunada y haber iniciado las acciones más adecuadas. Es necesario, además, gestionar la estrategia y las iniciativas y utilizar eficientemente los recursos humanos y financieros disponibles. Las unidades de gestión de las administraciones públicas no son siempre las más adecuadas, ya que carecen de las competencias suficientes en materia de desarrollo local, les falta la flexibilidad funcional y financiera necesarias, y están demasiado burocratizadas. Las estrategias de desarrollo local ganan en eficacia si se ejecutan por medio de oficinas con autonomía operativa y flexibilidad en la gestión. Las diferencias institucionales dan lugar a formas muy diversas de agencias de desarrollo, cuyo objetivo es la promoción y el apoyo de las iniciativas locales.

4. Diversidad de territorios y sectores estratégicos

La especificidad de cada territorio, las necesidades de cada ciudad, comarca o región y los problemas que presenta cada tipo de área son los aspectos centrales a considerar en la definición de la estrategia y en la propuesta de iniciativas. En este sentido, hay grandes diferencias entre las localidades y territorios que tienen una alta capacidad innovadora, las zonas de vieja industrialización que afrontan problemas graves de desindustrialización, las zonas de industrialización endógena, las regiones rurales con capacidad de desarrollo endógeno y las regiones con sistemas productivos frágiles y con fuerte deterioro ambiental.

Cada tipo de área requiere un tratamiento específico y la utilización de los instrumentos apropiados para resolver sus problemas. Así, en los territorios con baja densidad de población, con población envejecida, y donde los recursos naturales y el patrimonio artístico y cultural se deterioran progresivamente, las únicas acciones posibles son las subvenciones y el apoyo de la administración pública orientada a

mantener la población y los valores ambientales y culturales. Sin embargo, en las ciudades y regiones con alta capacidad innovadora, en que se han formado complejos de alta tecnología y en que existe gran cantidad de proyectos empresariales, las necesidades relacionadas con carencia de infraestructura, búsqueda de nuevas oportunidades o mejora de la eficiencia empresarial, se pueden satisfacer, en general, de forma privada y sin que sea necesario el apoyo de una agencia especializada.

En los demás casos es donde la política económica local adquiere su plena razón de ser. El diverso grado de desarrollo de las localidades y territorios está asociado con la dotación de infraestructura y de recursos materiales e inmateriales, así como con la existencia de sistemas de relaciones económicas y sociales. Cuanto más desarrollados estén los sistemas productivos, mayor será la dotación de infraestructura, por lo que la carencia de factores inmateriales y organizativos suele ser la restricción más importante para que el proceso de desarrollo local continúe. En los sistemas menos desarrollados, los problemas tienen que ver con la dotación y la calidad de las infraestructuras básicas.

Uno de los puntos centrales de todo plan de desarrollo local es definir las actividades económicas (naturaleza, generación de rentas y empleo y efectos sobre la distribución de la riqueza y el ecosistema) que van a ser el motor del proceso de cambio estructural (Calatrava, 1992). El diagnóstico y los análisis específicos de la localidad, comarca o región permiten identificar cuáles son las actividades a las que el plan debe dar preferencia. En todo caso, las actividades productivas sobre las que se debe articular la estrategia han de responder necesariamente a la existencia de demandas actuales o potenciales de los bienes que las empresas o explotaciones locales producen. En las economías de mercado, sólo tiene sentido favorecer la oferta de productos para los que existe salida en los mercados nacionales o internacionales.

En las zonas rurales más desfavorecidas, la cuestión reside en que las debilidades estructurales son tan importantes y las potencialidades locales tan limitadas, que se reduce drásticamente el margen de maniobra posible de la estrategia en cuanto a la elección de las actividades a partir de las cuales se impulsa el desarrollo. En la última década, lo reducido del potencial de desarrollo ha llevado a numerosas comunidades locales a considerar el turismo rural como una actividad estratégica. En realidad, esta elección sólo tiene sentido cuando se dan las condiciones de la demanda y la oferta que hacen viables las iniciativas y proyectos empresariales. La cuestión, entonces, es dimensionar adecuadamente la oferta turística, de tal manera que sea un elemento impulsor del desarrollo económico local.

En las zonas con potencial de desarrollo endógeno que necesitan un profundo cambio estructural, la política de desarrollo local puede desempeñar un papel importante. El diagnóstico de la zona indicará sus puntos débiles (dificultades de mercado de la actividad principal, ya sea agrícola, industrial, extractiva o de servicios; baja respuesta empresarial y organizativa, o calificación insuficiente de los recursos humanos). Si existen fortalezas en las cuales basar la estrategia de desarrollo local (recursos humanos o naturales no utilizados, ahorro de actividades previas, provisión de servicios básicos y secundarios, e

identidad local), es posible diseñar un plan de desarrollo local en que la diversificación sectorial sea uno de los puntos de apoyo de la reestructuración productiva de la economía local. El elemento catalizador puede ser la comunidad local, que reacciona ante el estado de necesidad y trata de dar una respuesta competitiva. En otros casos, cuando existe una ventaja comparativa en la producción de algunos bienes y servicios (como el turismo), las políticas deben dirigirse a fortalecer la competitividad de las empresas.

Por último, en algunas ciudades, comarcas y regiones cuyo crecimiento económico se ajusta al modelo de desarrollo endógeno, el diagnóstico debe mostrar cuáles son las necesidades (accesibilidad, cambio tecnológico) que es preciso satisfacer y de qué modo -mediante la diferenciación de la producción o la internacionalización de la producción- pueden las empresas locales mantener sus mercados. En estos casos, dado que hay un "saber hacer" empresarial, las mejores prácticas recomiendan que la política económica local se centre en crear un entorno más competitivo. El gobierno local puede resolver los problemas por medio de iniciativas encaminadas a mejorar el entorno y las condiciones de la producción.

5. Descentralización y desarrollo económico local

La forma de organización del Estado (federal o unitario) y, sobre todo, la eficacia de los procesos de descentralización administrativa y política, inciden de forma significativa en el surgimiento y expansión de las iniciativas locales de desarrollo. Cuando el Estado se configura en forma federal o descentralizada, el diseño y la ejecución de las estrategias de desarrollo económico se ven fuertemente afectados, en gran medida debido al cambio de los mecanismos de funcionamiento del Estado y de las relaciones de poder. En estos casos, la realidad institucional refuerza las potencialidades de desarrollo difuso existentes en el territorio. Cuando la Constitución reconoce y potencia los objetivos de las regiones, el desarrollo económico no se ve únicamente en términos de los intereses generales del Estado central, sino que el desarrollo local endógeno aparece por lo menos como una estrategia posible y complementaria.

Además, los gobiernos regionales y locales se convierten en el agente idóneo para llevar a cabo la política de desarrollo territorial. La Constitución les asigna importantes competencias en materias económicas, territoriales y de prestación de servicios y, por tanto, les confiere un papel importante en el diseño de la política de desarrollo local y regional. Si a ello se añade el hecho de que los gobiernos locales y regionales tienen mayor capacidad para recoger los impulsos de abajo hacia arriba que permiten definir los proyectos de desarrollo endógeno y ejecutar las acciones de apoyo, es evidente que los gobiernos regionales y locales se convierten en los agentes más idóneos para llevar adelante las estrategias de desarrollo local.

Por último, por efecto de los procesos de descentralización, la transferencia de competencias a las regiones facilita que tome cuerpo la dimensión político-administrativa de los procesos de desarrollo local endógeno. No se trata sólo de que la política de desarrollo territorial derivada de la descentralización sea efectivamente una política de

desarrollo, sino, sobre todo, de que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce y los valores culturales y sociales de contenido local se potencien y se desenvuelvan. De esta manera se sientan las bases para definir y poner en marcha las estrategias de desarrollo local, ya que los gobiernos locales están capacitados, en principio, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno.

D. FORTALEZAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Las políticas de desarrollo local, tal como se han descrito anteriormente, suponen un paso adelante en la conceptualización de las políticas de desarrollo económico, más ajustado a las transformaciones del proceso de acumulación de capital y de la regulación de las economías locales. A continuación se destacan algunos de sus puntos fuertes.

1. Fortalecimiento de los procesos de ajuste productivo

La estrategia de desarrollo local es una respuesta a los desafíos que presentan la reestructuración productiva y la globalización. A medida que la economía se internacionaliza y se hace más competitiva, los gobiernos locales y regionales se enfrentan cada vez más a la necesidad de dar una respuesta local que les permita detener el aumento de la desocupación y adaptar el sistema productivo a los cambios del contexto. Las respuestas a los desafíos de la globalización son limitadas y se pueden sintetizar en dos estrategias básicas: o se pone en marcha una estrategia de desarrollo exógeno y de atracción de inversiones externas, en la que compiten las ciudades y regiones entre sí (juego de suma cero), o se pone en marcha una estrategia de desarrollo económico local que cree las condiciones para el surgimiento de iniciativas locales e intente una solución de los problemas locales (juego de suma positiva). Cuando la alternativa del desarrollo desde afuera ha reducido su viabilidad, el ajuste de los sistemas productivos locales a las nuevas condiciones de la competitividad exige la promoción de iniciativas locales. Por ello, los gobiernos locales y regionales, al asumir el protagonismo en los procesos de cambio estructural de las economías locales y regionales, deben participar en la solución de los problemas que el proceso de reestructuración productiva internacional crea en las diferentes localidades y territorios.

2. Mejoramiento de la productividad y competitividad

En un mundo cada vez más globalizado y competitivo, el aumento de la productividad y de la competitividad es una cuestión central del desarrollo y, como se ha señalado, constituye uno de los objetivos estratégicos de la política de desarrollo local. Desde un punto de vista teórico, a las economías locales se les plantea el problema de cómo incidir en la función de oferta por medio de un incremento de la producción y del empleo. En una economía abierta el problema es complejo, ya que la competitividad en los mercados no es sólo una cuestión de productividad y de precios, sino que hay que considerar

también aquellos factores que permiten que los productos locales penetren en los mercados y, sobre todo, permanezcan en ellos. La competitividad está relacionada, en gran medida, con la calidad, el diseño, la comercialización, las fechas de entrega, la continuidad de la oferta y el servicio posventa. Por ello, la política de desarrollo local se propone mejorar la eficiencia de los sistemas de producción, la calidad de los productos y el acceso a los mercados.

3. Gestión del empleo y las innovaciones

Es bastante obvio que las medidas encaminadas a controlar los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, déficit de balanza de pagos) propiciadas por los gobiernos centrales son insuficientes para reestructurar los sistemas productivos, detener el aumento del desempleo y mejorar la competitividad de las empresas y territorios. Es necesario intervenir además en los procesos de ajuste productivo, mediante acciones que aumenten la flexibilidad de las organizaciones, la difusión de las innovaciones, la calidad de los recursos productivos y la calificación de los recursos humanos. La adopción y la adaptación de tecnología en el sistema productivo exigen que las innovaciones y el cambio tecnológico se organicen territorialmente, de manera que las empresas los introduzcan eficiente y rápidamente. Para ello es necesario aumentar la coordinación territorial de los centros de investigación y desarrollo y de los de capacitación, así como intensificar la cooperación entre los empresarios, investigadores y gestores públicos, locales y externos.

Por otra parte, las altas tasas de desempleo y la importancia del subempleo y la economía informal en los países menos desarrollados indican que ni las administraciones públicas ni los agentes sociales han sido capaces de anticipar el cierre de plantas, las transformaciones y segmentación del mercado de trabajo y las demandas de trabajo más calificado. La rigidez y falta de adaptación de las instituciones y estructuras sociales les han impedido gestionar la transformación productiva de la economía y, por tanto, del empleo. La gestión del cambio tecnológico y del empleo se consigue más fácil y eficazmente a nivel territorial, merced a la participación de los agentes económicos y sociales en la solución de los problemas. Por ello, entre los objetivos de la política de desarrollo local están el fomento de la difusión tecnológica en los sistemas productivos locales, la mejor regulación del mercado de trabajo local y de los conflictos sociales, y el aumento de la calificación de los recursos humanos.

4. Utilización del potencial de desarrollo territorial

Uno de los puntos en que se basa la estrategia de desarrollo local es el aprovechamiento de los recursos locales que permanecen inutilizados en el territorio. Por ello, la carencia de recursos (humanos, empresariales, financieros) conspira gravemente contra el éxito y la generalización de la política de desarrollo económico local, reduciendo las posibilidades de desarrollo de regiones enteras. Sin embargo, el análisis de la realidad muestra algunos cambios importantes en la oferta de recursos de las regiones periféricas. Por una parte, la mayor calidad de la capacitación y de sus medios técnicos ha permitido que en zonas

menos desarrolladas se pueda disponer de recursos humanos suficientemente calificados. A la vez, los cambios estructurales asociados con los procesos de reestructuración de la industria y el creciente protagonismo de los servicios, unidos a la consideración del entorno ambiental como factor de competencia espacial de los territorios, han valorizado algunas regiones hasta ahora irrelevantes para las empresas. Además, la mejora de los modos y de la infraestructura de transporte y comunicaciones, conjuntamente con la reducción de los costos de transporte, han hecho más accesibles y, por ello, más atractivos, diversos territorios hasta ahora lejanos y periféricos. Por último, la utilización creciente de las nuevas tecnologías ha acelerado el proceso de valorización de los recursos existentes en las regiones menos desarrolladas.

5. Impulso al control local del desarrollo

Las políticas de desarrollo local incentivan la participación de la sociedad local en los procesos de desarrollo. En el momento actual, las políticas de desarrollo local amplían el protagonismo y las acciones de la sociedad local y, sobre todo, de los agentes públicos locales que la representan en los sistemas democráticos, al tener que asumir la responsabilidad de participar activamente en la definición y ejecución de las estrategias de desarrollo económico local. Además, los líderes de opinión local se comprometen frecuentemente en los procesos de formulación de las políticas, y también la sociedad civil interviene por lo general en ello, hasta el punto que la estrategia de desarrollo endógeno suele estar basada en la respuesta activa de la sociedad local a los desafíos de la competitividad. Es decir, la nueva estrategia exige un cambio de mentalidad de la sociedad, de forma que deje de estar supeditada a formas de desarrollo basadas en el asistencialismo del Estado y participe activamente en las cuales predomina el desarrollo competitivo.

6. Dinamización de los procesos de descentralización

La descentralización y la política de desarrollo local son fenómenos que han mostrado fuertes sinergias en los procesos de reorganización de la economía y del Estado. La descentralización y la devolución de competencias a las comunidades locales y regionales se fundamentan más en motivaciones de carácter organizativo y de eficiencia económica que en factores de tipo político. La gestión del ajuste productivo requiere formas de gestión pública más flexibles, que sean capaces de incidir eficientemente sobre los procesos de acumulación, de difusión de las innovaciones y de fomento del empleo. En este sentido, el desarrollo endógeno aparece como un enfoque de gran utilidad para dar contenido a las formas más flexibles de regulación de la economía. En síntesis, el marco institucional en que funciona el sistema productivo y, en concreto, la descentralización y la devolución de competencias fortalecen las políticas de desarrollo local, dado que conceden competencias a las comunidades locales y regionales en la política de desarrollo económico.

E. LIMITACIONES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La política económica local presenta limitaciones, sobre todo en lo que hace referencia a los factores que permiten ponerla en funcionamiento.

1. Inexistencia de un marco legal adecuado

La política económica local es un instrumento que permite enfrentar los problemas que presentan el ajuste y la reestructuración productiva en momentos en que el desarrollo exógeno (basado en el acceso a inversiones extranjeras o recursos del exterior) es una vía limitada. Sin embargo, la inexistencia de un marco legal adecuado constituye, a veces, una limitación bastante generalizada, como ocurre en América Latina y el Caribe. Algo parecido ocurre en Europa. En los últimos 15 años se ha experimentado con diversos instrumentos de política económica local en diferentes ciudades, comarcas y regiones europeas, por lo que se puede hablar de la existencia de una política de desarrollo local, con su estrategia, objetivos, acciones, métodos de gestión y formas de financiación. No obstante, la política de desarrollo local no siempre se ha entendido como una política de Estado, sino que ha surgido más bien como respuesta de los ayuntamientos y las regiones a los problemas que ha planteado el ajuste productivo. La Comisión Europea, sin embargo, ha dado en las dos últimas décadas pasos significativos para impulsar y financiar las actividades que surgen en los diversos territorios, sin haber adoptado todavía un marco general de apoyo a las iniciativas que propugnan el desarrollo local.

2. Autonomía reducida de la acción local

Cuando se carece de un marco general de apoyo que institucionalice la autonomía local y la dote de los recursos presupuestarios imprescindibles, y cuando el proceso de descentralización y devolución de competencias a las comunidades locales no se ha extendido o hecho operativo en todo el territorio nacional, los gobiernos locales ven reducida su autonomía de acción, por lo que la política de desarrollo local no puede generalizarse en todos los territorios y queda circunscrita a aquellos municipios y regiones más dinámicos y emprendedores. Así, los cauces tradicionales de financiación (mediante los presupuestos del Estado o el recurso al sistema financiero) suelen ser inadecuados e insuficientes. Ante la carencia de canales institucionales que fomenten específicamente el desarrollo local, los gobiernos locales se encuentran con que los recursos disponibles figuran en partidas presupuestarias establecidas para alcanzar metas diferentes a las de las iniciativas locales, o con que varias reparticiones públicas comparten competencias, intereses y responsabilidades en la solución de los problemas locales y que, en todo caso, los recursos financieros son escasos y costosos.

Las empresas privadas, a su vez, no pueden ejecutar sus planes de inversión local debido a la insuficiencia del ahorro propio o al fuerte riesgo personal que la operación entraña (sobre todo en el caso de creación de nuevas empresas). Por ello, han de recurrir a la financiación externa, lo cual las obliga a aceptar los objetivos de los

do en lo que
cionamiento.

enfrentar los
productiva en
el acceso a
limitada. Sin
constituye, a
en América
últimos 15
de política
y regiones
política de
métodos de
desarrollo
o, sino que
ntos y las
ductivo. La
décadas
que surgen
co general

ionalice la
uestarios
evolución
endido o
tales ven
desarrollo
cunscrita
ores. Así,
estos del
uados e
umentan
uentran
estarias
icativas
mparten
de los
ros son

nes de
fuerte
aso de
a la
de los

inversores externos o las condiciones establecidas por el sector financiero.

La falta de una regulación que institucionalice el desarrollo económico local como una estrategia que oriente la acción pública y privada, impide que las regiones y comunidades locales adquieran el grado necesario de autonomía financiera que les dé capacidad real para producir el conjunto de bienes públicos que les son propios y, por tanto, les impide poner en marcha las medidas que favorecen el desarrollo local.

3. Insuficiencia de recursos humanos adecuados para la gestión local

Otra de las grandes limitaciones de las políticas de desarrollo local es que, en el nivel local, los directivos y los recursos humanos suelen carecer de la calificación necesaria para gestionar las agencias e instrumentos de desarrollo local. De hecho, la creación de agencias y organizaciones intermedias dedicadas a la promoción y desarrollo de las iniciativas empresariales, al fomento y difusión tecnológica o a proveer de servicios reales a las empresas locales, demanda recursos especializados. Por este motivo es común que los promotores de las iniciativas locales contraten a directores, gestores y expertos en desarrollo para administrar este tipo de iniciativas. Ante la creciente demanda de formación para el desarrollo, muchos gobiernos regionales, organizaciones privadas, universidades o incluso ONG han promovido cursos y maestrías sobre gestión del desarrollo local que han permitido cubrir en gran medida las necesidades de formación en este campo.

4. Falta de masa crítica en las unidades territoriales

Una condición importante para que las iniciativas de desarrollo local sean eficientes es que la unidad de gestión tenga la dimensión administrativa suficiente. Cada uno de los instrumentos de gestión, como los centros de empresas e innovación, los institutos tecnológicos o los centros de capacitación, requiere que la demanda local de servicios tenga una dimensión suficiente para operar con costos unitarios bajos. Ello hace necesario que los municipios se asocien para actuar de forma coordinada, en un espacio más amplio, a fin de alcanzar economías de escala que les permitan mejorar su eficiencia. Sin embargo, las regulaciones de los países no siempre facilitan el logro de la dimensión necesaria, por lo que hay que recurrir a la formación de asociaciones y redes, que den al territorio la dimensión institucional territorial que las agencias de desarrollo precisan para ser eficaces y eficientes.

5. Coordinación insuficiente entre los actores

Para el éxito de las políticas de desarrollo local es necesario que se produzca una sinergia entre las acciones de arriba hacia abajo que promueven el desarrollo estructural y las acciones de abajo hacia arriba que surgen debido a la particularidad de cada territorio. La estrategia de desarrollo económico local requiere que las acciones basadas en las

condiciones de cada región, comarca o ciudad, que tratan de utilizar eficientemente las potencialidades de desarrollo, se combinen con las políticas sectoriales y regionales que propician los gobiernos centrales, lo que redundará en la reestructuración productiva y el cambio estructural de la economía.

Una de las limitaciones de las políticas sectoriales y regionales es que frecuentemente no sólo son incapaces de utilizar el potencial de desarrollo local, sino que incluso pueden incidir negativamente sobre la propia dinámica y los ajustes de las economías locales. A la vez, cuando se hace hincapié únicamente en las iniciativas y actuaciones locales, no sólo se desconoce la importancia de las vinculaciones de los sistemas productivos locales con los nacionales e internacionales, sino que se deja de lado el importante papel que la globalización desempeña en el ajuste de los sistemas productivos locales. Por tanto, las mejores prácticas de la estrategia de desarrollo local reconocen que las economías locales y regionales están integradas en el sistema económico nacional e internacional, y que los problemas de las economías locales y regionales son siempre problemas nacionales. Por ello, su solución sólo es posible si las acciones de los agentes públicos, regionales y locales, inciden coordinadamente en el territorio.

En resumen, la política de desarrollo económico local acepta que los recursos externos tienen un papel importante en el desarrollo local, ya que las empresas y las economías locales están integradas en redes de carácter nacional e internacional. No obstante, introduce un elemento diferencial al reconocer que el territorio también cuenta, que en él se produce la coordinación o descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por tanto, la visión estratégica desde el territorio es relevante para el desarrollo económico.

6. Reparto del poder entre los niveles administrativos

La estrategia de desarrollo endógeno se apoya en las nuevas formas de organización del Estado que favorecen una mayor participación de los niveles territoriales de gobierno en la distribución del presupuesto del Estado y dan a los gobiernos locales una mayor capacidad financiera. Este es un elemento que toma formas muy diversas de un país a otro en función del grado de descentralización alcanzado en cada uno de ellos, pero que siempre supone una barrera difícil de superar cuando las condiciones políticas no son las adecuadas para que los gobiernos locales y regionales dispongan de la autonomía financiera que necesitan para su gestión.

En todo caso, el limitado avance de los procesos de descentralización política retrasa la asunción de competencias y responsabilidades por parte de los gobiernos locales o regionales. Ello no siempre se debe a las tensiones políticas que suscitan los cambios en la distribución y el control de los recursos presupuestarios, sino que suele estar relacionado también con la necesidad de que la descentralización sea eficiente desde el punto de vista del gasto público, y vaya precedida de las reformas administrativas correspondientes. En este sentido, la descentralización política, en conjunto con la integración regional, introduce cambios importantes en la organización de la sociedad y en

la forma de abordar la solución de los problemas económicos, políticos y sociales. Por razones de eficiencia económica y eficacia en la gestión, se necesitan marcos y unidades operativas de mayor espectro y dimensión, en los que las estrategias de desarrollo local tengan mayor cabida.

F. LA IMPLANTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La implantación de la estrategia de desarrollo económico local en un territorio se enfrenta a las ventajas e inconvenientes señalados anteriormente, lo que implica que en cada caso concreto es necesario adaptarla a las condiciones propias de la región, comarca o ciudad de que se trate.

1. La estrategia de pequeños pasos

Entre las estrategias posibles, lo más aconsejable es adoptar una que permita reconstruir el sistema productivo a partir del potencial y de los conocimientos prácticos de la ciudad, comarca o región de que se trate. Las razones de esta recomendación tienen que ver con la eficiencia y la eficacia de las medidas adoptadas. En las ciudades, comarcas y regiones hay siempre conflictos entre los objetivos de eficiencia, equidad y protección ambiental. Por ello, cuando se define la estrategia de desarrollo local se pretende encontrar un conjunto de acciones que permitan lograr un equilibrio dinámico entre esos objetivos. En la práctica, dado lo limitado de los recursos, siempre hay que establecer prioridades entre los objetivos y las acciones, por lo que la preferencia otorgada a unos supone la restricción de los demás.

Así, cuando los intereses económicos se anteponen a los sociales y ambientales, la cohesión social y la conservación del patrimonio histórico y el medio ambiente funcionan como restricciones del proceso de crecimiento y cambio estructural. A su vez, cuando priman los objetivos sociales (como el erradicar la exclusión y la pobreza), la competitividad del sistema productivo y la conservación ambiental actúan como condicionantes del proceso de reequilibrio social. De esta manera, la contradicción entre objetivos económicos, sociales y ambientales no excluye la posibilidad de enfoques integrados y, en todo caso, reclama visiones cada vez más integradoras de los intereses en juego en cada territorio.

2. Compatibilidad de los instrumentos con el sistema institucional

La creación, diseño e implantación de instrumentos para el desarrollo local tienen que cumplir requisitos que afectan a las características técnicas, los aspectos financieros y la calificación de los promotores; elementos que los estudios de viabilidad deben establecer con precisión para evitar fracasos. Ante todo, es necesario que las autoridades locales y los promotores, en general, conciben las iniciativas y los instrumentos (centros, agencias, organizaciones intermedias) dentro de la estrategia global de desarrollo de la ciudad,

comarca o región, ya que, de no ser así, carecerían de continuidad y no alcanzarían los objetivos a largo plazo que las acciones para el desarrollo se proponen.

Los instrumentos para el desarrollo económico local nacen con la vocación de satisfacer las necesidades del sistema de desarrollo local, por lo que sus características técnicas deben definirse en función de la viabilidad del proyecto. Entre los aspectos que hay que considerar destacan los siguientes: las condiciones económicas y la oferta de servicios de la ciudad, comarca o región; la identificación de la demanda de servicios por parte de las instituciones y empresas locales; la definición de las características de la oferta de servicios que se pretende dar con el instrumento de desarrollo; y la localización del centro o instrumento en la ciudad, comarca o región. En lo que se refiere a los aspectos financieros del proyecto, conviene considerar, entre otras, las siguientes cuestiones: el plan de empresa del centro o agencia; los recursos humanos y financieros con que va a contar; los objetivos financieros del centro o agencia; las necesidades de préstamos o créditos que la puesta en marcha va a precisar para mantener la oferta de servicios; y la coherencia de los datos financieros con la estrategia y el comportamiento previsible de la demanda de servicios que ofrece el centro.

Por último, es necesario establecer algunas de las características que deben reunir los promotores y gestores de las organizaciones intermedias y de los instrumentos para el desarrollo empresarial. El éxito del proyecto se basa en el compromiso, la motivación y la continuidad de sus promotores, así como en el apoyo de las instituciones, empresas y líderes de opinión que forman la alta dirección de la ciudad (comarca o región). La persona responsable de la gestión y dirección, por su parte, debe tener capacidad emprendedora y, si es posible, experiencia en la gestión de organizaciones para el desarrollo local análogas a la que se desea poner en marcha.

3. Fomento de la capacidad empresarial y la innovación

Cada uno de los instrumentos del desarrollo local tiene una eficacia concreta, por lo que su utilización dependerá de las necesidades de cada región (comarca o ciudad). Pero el desarrollo económico local y, por tanto, el aumento de la productividad y la mejora de la posición competitiva de las regiones (comarcas y ciudades) están asociadas con la capacidad empresarial y la introducción de las innovaciones, por lo que las iniciativas locales tratarán de alcanzar estos objetivos. Como se dijo antes, cada tipo de territorio requiere un tratamiento específico y la utilización de instrumentos adecuados para resolver sus problemas concretos. Pero, en todo caso, la capacidad emprendedora y la introducción y adaptación de tecnologías son dos de los factores estratégicos para la creación y desarrollo de las empresas en una economía local. La mejora de la productividad y la competitividad de sus empresas y, por tanto, la modernización económica y social de la región (comarca o región) dependen de que ambos factores se combinen de la forma adecuada.

El desarrollo empresarial constituye una de las bases del desarrollo económico local. No se trata sólo de que el surgimiento y el desarrollo

de las empresas faciliten la creación de empleo, sino, sobre todo, de que fomenten la regeneración del propio tejido productivo mediante la mejora de las capacidades de emprender y de gestionar y mediante la introducción y difusión de las innovaciones en el sistema productivo local. La innovación permanente es un elemento básico de las estrategias de desarrollo empresarial. La introducción de innovaciones en procesos, productos y organización, y la mejora del conocimiento (capacitación de los recursos humanos) en las organizaciones son la condición necesaria para aumentar la capacidad competitiva (mejora de la calidad del capital humano, cambio tecnológico, introducción de nuevos sistemas de gestión) y para identificar nuevas oportunidades de negocio (nuevos clientes y proveedores, mejora de la competitividad en los mercados, entre otros). No obstante, para innovar es necesario desarrollar una adecuada capacidad empresarial y organizativa. Así, el fomento del desarrollo empresarial aporta fundamentalmente capacidades que permiten gestionar las organizaciones en un entorno incierto y turbulento.

La capacidad empresarial y organizativa se convierte en un factor estratégico en la transformación y modernización de los sistemas productivos locales, y su carencia constituye un problema en los procesos de reestructuración productiva, sobre todo en el caso de las regiones o territorios periféricos. Para competir, las empresas necesitan introducir innovaciones tecnológicas y, para hacerla eficientemente, tienen que incorporar los nuevos estilos de dirección y de gestión empresarial. Ambos factores son, por lo tanto, necesarios, pero en diferente medida. Cuando una región (comarca o ciudad) no genera suficiente tecnología, se ve obligada a adquirirla, aunque en general no tiene por qué encontrar dificultades insalvables para ello. Sin embargo, de todos modos debe disponer previamente de la capacidad empresarial que le permita asimilar la tecnología y rentabilizar las versiones que realiza. Por tanto, la elevación del nivel tecnológico está condicionada por el aumento del grado de organización de las empresas y del territorio.

4. Impulso de las redes de empresas

El centro de gravedad de la estrategia de desarrollo endógeno es generar las externalidades que permitan rendimientos crecientes en los sistemas productivos locales y, por tanto, el desarrollo económico de las regiones (comarcas o ciudades). Ello puede conseguirse no solo mediante la constitución de grandes empresas competitivas, sino también mediante agrupamientos territoriales o sistemas de pequeñas y medianas empresas. Por tanto, las iniciativas que tratan de impulsar la formación de redes de empresas se han convertido en uno de los ejes centrales de las estrategias de desarrollo económico local.

Además, los procesos de innovación en el nivel local y regional sólo funcionan cuando se producen fuertes vinculaciones entre las actividades industriales y de servicios, que den lugar a redes que contengan diferentes tipos de tecnología, métodos de gestión, formas de financiación y calificación de los recursos humanos. El dinamismo de una región (comarca o ciudad) depende de la densidad de estas redes, ya que ello permite crear mayores flujos de información y

conocimiento, lo que, en definitiva, favorece el aumento de la productividad y la competitividad territorial.

Las iniciativas para el desarrollo económico local, por tanto, se proponen mejorar e intensificar las relaciones entre las empresas que forman el tejido productivo local. Para ello, la formación de espacios en que se fomente el encuentro entre empresarios y se favorezcan los acuerdos y la formación de redes, como recintos feriales o ferias sectoriales, se ha convertido una necesidad.

5. Los acuerdos para el desarrollo económico local

La estrategia de desarrollo económico local se basa en la existencia y formación de sistemas de relaciones económicas, sociales y políticas y redes de empresas y actores, que se transforman en el núcleo del dinamismo económico de la región (comarca o ciudad). Las redes de actores que permiten la organización del sistema productivo y del territorio, son el instrumento por medio del cual la región (comarca o ciudad) conoce la realidad económica y su problemática, y da soluciones estratégicas que le permiten intervenir en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Las regiones (comarcas o ciudades) se han convertido, de esta forma, en organizaciones conocedoras de las relaciones de competencia que tienen con otras regiones (comarcas o ciudades) y, por tanto, con la política de desarrollo económico local intentan mejorar su posición competitiva en un contexto cada vez más globalizado.

La eficacia de las acciones reside en el acuerdo de los actores para el desarrollo local. El conocimiento y la capacidad de acción solo son posibles si la sociedad local organizada es capaz de mantener el compromiso y la cooperación entre los agentes económicos, sociales y políticos para alcanzar las metas de desarrollo económico. Para que las acciones puedan llevarse a cabo, es necesario que los acuerdos entre los actores que forman las diferentes redes locales sean perdurables. Por ello, la planificación estratégica se ha convertido en un instrumento singular en la estrategia de desarrollo endógeno, ya que a partir del acuerdo inicial se suceden necesariamente acuerdos en lo relativo a diagnóstico, objetivos, estrategia, acciones y evaluación de resultados. Cuando una región (comarca o ciudad) resulta atractiva para la localización de empresas externas, la red de actores locales es de gran utilidad en la negociación con la gran empresa y, sobre todo, en el establecimiento de acuerdos de planificación entre la gran empresa y los gobiernos territoriales. En esos acuerdos se expresa el compromiso de las organizaciones públicas y privadas de alcanzar los objetivos del plan de desarrollo local y se indica la cuantía y forma de los incentivos, así como los compromisos del gobierno local y de las empresas externas.

Capítulo 2

NUEVOS CONCEPTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO.

APORTES PARA LA DISCUSIÓN LATINOAMERICANA¹

A. EL REDESCUBRIMIENTO DEL TERRITORIO Y LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA REGIONAL

La política regional aplicada tradicionalmente tenía como objetivo principal corregir los desequilibrios ocasionados por el crecimiento económico concentrador. Aun hoy día se asocia la política regional a la idea de reducir las desigualdades regionales en materia de desarrollo. Una característica de la política tradicional es el intento de dirigir impulsos exógenos de desarrollo hacia zonas con problemas económicos estructurales. Sin embargo, la visión actual de la política regional de desarrollo es bien diferente, pues pone el énfasis principal en la construcción de ventajas competitivas territoriales, mediante el aprovechamiento más eficiente de los recursos endógenos y la creación de entornos locales innovadores, contando para ello con la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales.

En este sentido, la mayoría de los países desarrollados ha traspasado en los últimos años las funciones de la política regional de desarrollo a instituciones subnacionales situadas por debajo del gobierno central. Con este fin se han creado o fortalecido múltiples instituciones de carácter regional, con el objeto de impulsar procesos de reestructuración y cooperación empresarial, establecer acuerdos y relaciones de colaboración entre actores públicos y privados, y coordinar las políticas de fomento económico de los diferentes niveles territoriales de gobierno. De este modo, se ha producido una redefinición y traspaso de funciones de la política de desarrollo, adquiriendo la región (o territorio) un papel fundamental de referencia para la intervención eficaz y eficiente de la política de innovación y desarrollo productivo. Así, han comenzado a aplicarse nuevos modelos de modernización institucional y gestión económica en la política regional, con los cuales se trata de impulsar la competitividad de los diferentes espacios económicos basándose en una estrategia de calidad y diferenciación, y no por medio de subvenciones directas a la producción. Esto significa que la política territorial de desarrollo debe orientarse hacia la creación de ventajas específicas de localización mediante actividades empresariales innovadoras, en el marco de visiones estratégicas de desarrollo.

El nuevo atractivo de las regiones se debe a que en este ámbito se entrelazan tres diferentes procesos de modernización:

¹ Documento de Christian von Haldenwang (2000)

La modernización de empresas y localizaciones. Si bien la dinámica propia de los mercados desempeña un papel central en la creación de espacios económicos complejos (clusters) industriales, la transformación de las estructuras económicas orientadas hacia la competitividad de las empresas y localizaciones exige una política proactiva de creación de externalidades territoriales positivas. Es decir, la creación de entornos territoriales favorables a la innovación y desarrollo productivo no deriva espontáneamente de las fuerzas del mercado, sino que es resultado de decisiones políticas. Por ello se dice que la región o el territorio pasan a convertirse en actores fundamentales del desarrollo económico.

La modernización de las administraciones públicas constituye una respuesta a los problemas de eficiencia y eficacia de la gestión político-administrativa. La crisis fiscal de las entidades públicas obliga a racionalizar la organización administrativa y la oferta de servicios. Asimismo, la prestación de bienes y servicios económicos supera a menudo las competencias y capacidades de determinados municipios. Por otra parte, la interrelación de los centros urbanos con su entorno da origen a incentivos para fortalecer las relaciones de coordinación y cooperación. En suma, la regionalización de las funciones permite obtener economías territoriales, facilitando la formulación de modelos estratégicos de desarrollo local.

La modernización de la gestión política tiene lugar en el marco de la revisión de los instrumentos estatales tradicionales y de la reorganización de las relaciones entre actores públicos y privados. En este contexto, los servicios de mediación y moderación pasan a ser un elemento cada vez más importante dentro de las prestaciones de las instituciones políticas, ya que para alcanzar el desarrollo económico local es necesario gestionar políticamente el cambio estructural en cada ámbito territorial.

La observación de que las condiciones subnacionales influyen en la creación de empresas, la elección de las localizaciones pertinentes y la capacidad innovadora de aquellas, es el punto de partida de la política regional orientada hacia la competitividad. A menos que se confíe exclusivamente en las fuerzas del mercado, cada cambio estructural orientado hacia la competitividad tiene como condición la existencia de una política territorial de desarrollo, esto es, la modificación de los factores propios de la localización. Por una parte, la política territorial de desarrollo debe guiarse por la demanda efectiva de servicios suministrados por las empresas existentes; por otra, debe apuntar hacia la gestión estratégica de esa demanda. Pero ninguna de estas funciones es de competencia exclusivamente regional, ya que la política territorial de desarrollo contiene un diseño transversal que implica competencias de diferentes niveles, desde el Estado central hasta el gobierno municipal. Precisamente por esta razón, las instituciones de nivel medio encargadas de la coordinación e intermediación desempeñan tan importante papel.

La creación de instituciones en el nivel regional es una prueba de la reorientación de la política territorial de desarrollo, la cual opera, en primer lugar, mediante la descentralización de las funciones de la política territorial de desarrollo antes desempeñadas por los niveles

la dinámica
la creación de
estriales, la
hacia la
una política
Es decir,
innovación y
fuerzas del
r ello se dice
en actores

stituye una
ción político-
s obliga a
e servicios.
s supera a
municipios.
entorno da
rdinación y
es permite
e modelos

arco de la
y de la
ados. En
a ser un
es de las
económico
al en cada

ven en la
antes y la
a política
e confie
estructural
encia de
n de los
itorial de
servicios
ar hacia
e estas
a política
implica
hasta el
nes de
diación

a de la
ra, en
de la
niveles

centrales, a fin de aprovechar las ventajas de proximidad y poder reaccionar mejor frente a requerimientos específicos; en segundo lugar, actúa reuniendo las competencias municipales por medio de mancomunidades o asociaciones de municipios, a fin de obtener ventajas de las economías de escala y mejorar la eficacia de las medidas, y, en tercer lugar, mediante la creación de instituciones territoriales que resultan de la cooperación entre actores públicos y privados, con el objeto de impulsar una visión compartida de desarrollo y movilizar los recursos endógenos. En el diagrama siguiente se resumen algunas de las tareas que deben desempeñar cada región o territorio.

EXIGENCIAS A LA REGIÓN



B. LA POLÍTICA TERRITORIAL DEL DESARROLLO

La creación de instituciones en el nivel regional obedece al hecho de que el cambio estructural genera problemas que no pueden ser solucionados adecuadamente en otros niveles políticos. Esto se debe, por una parte, a la naturaleza misma de los problemas, que son hasta cierto punto de carácter regional, y, por otra, a una mayor institucionalización de los otros niveles, lo que dificulta una reacción flexible a las nuevas exigencias de gestión y la puesta en marcha de nuevos instrumentos políticos. Las exigencias de las empresas en cuanto a la calidad de su localización aumentan de acuerdo con la intensidad tecnológica de sus productos, la modernización de los procesos productivos y la complejidad de sus relaciones interempresariales. Los factores de producción, tales como la información y el capital, así como la existencia de materias primas en el

nivel local, son cada vez menos determinantes para la elección de la localización de las empresas y las posibilidades de desarrollo de una región. En su lugar resultan de mayor importancia otros factores, como la calidad de la infraestructura básica: el grado de calificación y formación profesional de los recursos humanos; la oferta de servicios de desarrollo empresarial, o la calidad de vida (oferta de actividades culturales y de recreación, atención médica, educación).

Paralelamente, aumentan las exigencias referidas a la gestión de la política regional, ya que ésta debe preocuparse de la orientación estratégica del proceso de desarrollo, de la mejora de la calidad del entorno territorial, y de los impactos sociales y ambientales del cambio estructural. En la competencia con otros espacios económicos, deben tenerse en cuenta los intereses de las empresas, que a menudo trabajan con horizontes de muy corto plazo. Al mismo tiempo, debe existir una gestión estratégica de largo plazo que considere y coordine los intereses y las actividades de los diferentes actores sociales.

1. Complejos productivos y distritos industriales

Un importante punto de partida para la discusión sobre la política territorial de fomento de la producción es el debate sobre los complejos productivos (clusters). El término se refiere a la concentración espacial de empresas con un determinado perfil de especialización y una gran densidad de interacciones entre sí. Ello da origen a una serie de ventajas, que pueden lograrse en función de diferentes factores, tales como el acceso a los recursos naturales, la existencia de mano de obra calificada, la disponibilidad de insumos manufacturados producidos en el mismo lugar, los efectos de derrame (spillover) localmente limitados (por ejemplo, merced al intercambio de información), y la concentración espacial de la demanda. En ese contexto, las empresas logran bajar los costes de producción mediante las economías de escala internas y la generación de externalidades positivas gracias a la cercanía con otros sujetos económicos (economías de aglomeración). Estas últimas se distinguen por ser válidas para todas las actividades económicas de una localización (urbanization economies), como la infraestructura vial; o bien por ser válidas sólo para una actividad determinada (localization economies), como la mano de obra local con un perfil específico de calificación. La discusión sobre la creación de complejos productivos se relaciona especialmente con las economías de localización.

Los distritos industriales constituyen aglomeraciones de empresas que se especializan dentro de la cadena de valor y coordinan la gama de productos. El intercambio intensivo de información a través de relaciones de cooperación entre las empresas es apoyado por una red territorial de instituciones políticas, sociales y culturales, lo cual se considera como el principal factor de éxito para la competitividad de los distritos industriales. Estos distritos se caracterizan por poseer una red eficiente de pequeñas y medianas empresas especializadas, con integración territorial de la cadena de valor; gran disposición de cooperación empresarial para acceder a elementos de información estratégica; una organización interna de trabajo flexible con personal calificado y motivado y gran densidad de servicios para las empresas.

El concepto de distrito industrial subraya la importancia de los complejos empresariales diferenciados, resaltando el papel de las instituciones que median entre la demanda de innovación de las empresas y la oferta territorial de factores estratégicos y servicios de desarrollo empresarial, así como la importancia de la construcción de relaciones de confianza establecidas territorialmente, para facilitar la cooperación entre los diferentes actores y el logro de la competitividad en los mercados. La alusión a estos conceptos tiene la virtud de llamar la atención hacia los aspectos territoriales e institucionales del desarrollo, y asimismo hacia la existencia de diferentes modelos de organización de los procesos productivos, toda vez que en ellos están presentes también, con toda su relevancia, los factores extra-económicos, sociales e institucionales del desarrollo económico. De este modo, el debate sobre los distritos industriales ha marcado de manera decisiva la discusión actual sobre las exigencias de innovación de complejos productivos empresariales y los territorios económicos, lo cual ha permitido llevar la atención hacia ámbitos y estrategias de gestión subnacionales para enfrentar el cambio estructural.

2. La cooperación entre empresas

La calidad y la intensidad de la cooperación entre las empresas son también un importante factor competitivo. Desde el punto de vista de las empresas, la cooperación puede ofrecer cuatro ventajas estratégicas: i) la obtención de economías de escala mediante redes de proveedores, mercadeo, sistemas integrados de insumos y otros; ii) el acceso a las tecnologías y conocimientos prácticos del socio que hace de contraparte, mediante lo cual puede acelerarse la velocidad de las innovaciones; iii) la reducción de los riesgos de la empresa, al tener acceso a mejor información, compartir costos de transacción, y cosas semejantes; y iv) la posibilidad de influir sobre los mercados merced a la actuación conjunta. Con todo, a estas ventajas se contraponen algunos costes y riesgos que no deben desatenderse. Nos referimos a los costes de coordinación y gestión que siempre se generan en la cooperación entre empresas; el posible perjuicio de la propia posición competitiva (por ejemplo, por la transferencia no deseada de conocimientos prácticos); y el peligro de empeorar la posición de negociación frente al socio contraparte debido a relaciones de dependencia unilaterales.

La cooperación entre las empresas se diferencia según sea de forma horizontal (entre empresas con actividades comparables en la cadena de valor) o vertical (dentro de la misma cadena de valor). La cooperación horizontal (alianzas estratégicas, operaciones conjuntas, redes empresariales) es un aspecto central de los distritos industriales. De acuerdo con esto, las pequeñas y medianas empresas pueden sacar provecho de la cooperación horizontal. En cambio, la cooperación vertical adquiere mayor importancia cuando las empresas trasladan parte de sus procesos de producción y dependen en mayor medida de los servicios de otras. De cualquier modo, las dos formas de cooperación no son excluyentes. Las empresas pueden cooperar en diversas áreas como investigación y desarrollo, producción, compras, estudios de mercado, mercadeo y ventas, capacitación del personal y representación política de intereses. La definición de las competencias

principales de cada empresa y la identificación de las ventajas competitivas específicas influyen en forma esencial en la disposición a la cooperación. En ello también influyen factores específicos de los complejos productivos, como la cantidad y tamaño de las empresas; la intensidad competitiva y tecnológica del complejo; su dinámica (crisis o expansión) y la experiencia en materia de cooperación.

3. Las instituciones económicas y la política territorial de desarrollo

Anteriormente se describió la política territorial de desarrollo como una tarea transversal en que interactúan agentes de diferentes niveles políticos. Cuando las instituciones regionales asumen nuevas funciones de política territorial de desarrollo, ello tiene lugar a condición de que estas últimas contribuyan a mejorar la calidad de los servicios económicos, ya sea en forma indirecta, a través de la gestión estratégica del cambio estructural o, directamente, a través de la oferta de servicios específicos para el fomento productivo. El proceso de reorientación se asocia a la creación de instituciones territoriales que desempeñan funciones de intermediación entre los actores, a fin de coordinar las actividades sustantivas del desarrollo como son, entre otras, la creación de sistemas territoriales de información empresarial, el desarrollo de visiones estratégicas ante el cambio estructural, el asesoramiento para la creación de empresas, la transferencia del conocimiento organizacional para la reestructuración de las empresas, la facilitación de capital de riesgo, la planificación y ordenamiento territorial, el fomento del comercio exterior, o el apoyo a la cooperación entre las empresas. No es extraño que la creación de instituciones regionales se vea estimulada por incentivos externos. Sin embargo, en muchos casos el éxito de estas instituciones depende, en forma determinante, de la iniciativa de actores locales. Algunas veces estas iniciativas provienen de las asociaciones o cámaras empresariales y, en menor medida, de las organizaciones sindicales. Sin embargo, las autoridades y entidades públicas desempeñan un papel decisivo en esta tarea de animación territorial, ya sea desde el nivel municipal, el provincial, el regional o el estatal. En algunos casos, también los institutos científicos o las instituciones que se dedican a la transferencia de conocimientos prácticos son actores importantes en el impulso de la política territorial de desarrollo.

4. El contexto macroeconómico y político

Además de las características específicas de la localización territorial, las regulaciones macroeconómicas y macropolíticas desempeñan un papel determinante. El Estado central ya no es el único vertebrador del funcionamiento de la economía, dada la creciente influencia, por una parte, de la lógica transnacional y la derivada del funcionamiento de los esquemas de integración supranacional, y, por otra, de la lógica territorial de los diferentes sistemas productivos locales. Sin embargo, la actuación del Estado sigue siendo decisiva, ya que mientras se desprende de algunas funciones merced a la privatización de ciertas áreas, se ve también enfrentado a nuevas exigencias (como las relacionadas con el medio ambiente) o a la importancia estratégica de algunas áreas políticas clásicas, como la política educacional. Por esta

razón, la gestión macropolítica del cambio estructural no se limita tan sólo a la estabilidad macroeconómica y fiscal, aun cuando ésta es un requisito de la política de desarrollo que no debe subestimarse. Por medio de la política fiscal, la legislación antimonopolio, las inversiones públicas, la política educacional y tecnológica y la política de comercio exterior, el Estado nacional interviene en los espacios de acción de los actores territoriales, de modo que el tipo de regulaciones en ese nivel determina, en muchos casos, la existencia o no de incentivos para la incorporación de innovaciones productivas.

5. La orientación estratégica y la visión sistémica

La capacidad estratégica y política de los actores involucrados es de gran importancia para la gestión del cambio estructural. Para que éstos puedan ponerse de acuerdo sobre nuevas visiones de desarrollo regional, deben disponer, en primer lugar, de un marco institucional de regulación de conflictos y lograr consensos sobre las reglas a seguir en la cooperación. Dada la complejidad de los intereses y las relaciones entre los actores regionales, esta exigencia no es para nada trivial.

Todo cambio estructural implica la creación de nuevas cadenas de valor y, por consiguiente, una redistribución de recursos y el surgimiento de nuevos actores económicos. Con relativa frecuencia este proceso se ve entorpecido por resistencias y obstáculos. Además, la promoción de nuevas actividades se ve influida por el hecho de que en muchos de los llamados sectores de futuro debe inducirse primero la demanda de nuevos productos y procesos. Los procesos que relacionan la formulación de visiones estratégicas con la planificación regional de desarrollo constituyen, pues, un importante complemento de los instrumentos nacionales de fomento productivo. Por otra parte, la demanda de soluciones sistémicas aumenta, porque las empresas se concentran cada vez más en sus actividades principales y, como consecuencia de ello, aumenta la complejidad de los procesos productivos propios, pero también la de las actividades transferidas a otras empresas. Crece así la demanda de insumos manufacturados de mayor calidad y de servicios de apoyo a la producción. Por esta razón, es necesario desarrollar soluciones sistémicas, lo cual requiere prestaciones de infraestructura y cooperación entre las empresas, así como una estrategia de mercadeo territorial.

C. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las intervenciones en la estructura administrativa y en el conjunto de instrumentos políticos en el nivel municipal se basan, cada vez más, en una nueva concepción de la administración pública (new public management), que integra una serie de elementos generales de reestructuración administrativa, referidos fundamentalmente a la gestión por resultados, la orientación hacia el cliente, la participación ciudadana, la descentralización y la gestión estratégica.

1. Gestión por resultados

El paso de la gestión burocrática tradicional, basada en reglamentos, a la gestión por resultados es considerado como la más importante de las reformas que experimentaron las administraciones públicas en los años noventa. Mientras que la gestión burocrática tradicional por reglamentos evalúa la producción de servicios administrativos según la conformidad de éstos con las reglas (orientación al insumo), el nuevo modelo resalta la importancia del resultado de los procesos administrativos de acuerdo con su eficiencia y la eficacia. Con la gestión por resultados se pretende superar los déficit que exhibe la gestión burocrática en lo que se refiere a eficiencia, orientación hacia el cliente, flexibilidad, transparencia y participación. En comparación con las iniciativas reformadoras de los años setenta y ochenta, la gestión por resultados constituye un avance conceptual, ya que no sólo el resultado (output) del servicio administrativo es el núcleo de las reformas, sino cada vez más sus consecuencias (outcome), es decir, los efectos sociales de la actuación administrativa. Este cambio se describe como un cambio de perspectiva, desde la administración burocrática (input) hacia la administración de servicios (output) y la administración para los ciudadanos (outcome).

2. Orientación hacia el cliente y participación ciudadana

Según el modelo de gestión por resultados, el objetivo principal de las reformas administrativas es el mejoramiento de la orientación hacia el cliente y el ciudadano. La utilidad de los servicios para los clientes y la comunidad local constituye el criterio de evaluación más importante, lo que presupone una identificación sistemática de las exigencias, intereses y necesidades de los destinatarios. Lo fundamental es que en los procesos de toma de decisiones también se informe a los destinatarios, se les pida la opinión y se los integre, sobre todo, a aquellos que tienen escasa capacidad de hacer oír sus demandas, como los niños, los viejos, los minusválidos, los desempleados. Dado que estos grupos hacen uso de los servicios comunales en mayor proporción que los restantes, la mejora de la eficiencia y calidad en esta área tiene, comparativamente, un mayor efecto sobre la situación presupuestaria del sector público. Por esta razón, una mayor participación ciudadana no sólo es importante por consideraciones democráticas (control y participación), sino que también se aplica cada vez más como recurso para mejorar los servicios comunales.

Aparte de la identificación de intereses y necesidades, la participación ciudadana contribuye a mejorar los procesos de planificación (evitar errores, seguridad jurídica); generar consenso y mejorar la aceptación de las decisiones políticas; movilizar los conocimientos organizativos y técnicos de la población; fortalecer la iniciativa de las personas involucradas, y mejorar la gestión administrativa y la prestación de servicios. La adaptación de las estructuras administrativas a los intereses y necesidades de la clientela local es otro aspecto importante. En ese contexto, la mayor importancia recae sobre la simplificación y aceleración de los trámites administrativos (como solicitudes o procedimientos de inscripción y de autorización), lo que tiene lugar merced a la creación de oficinas ciudadanas o de centros de servicios; la concentración de responsabilidades y la reducción de los niveles

jerárquicos; el establecimiento de horarios de atención adaptados al cliente y la concertación de citas de asesoramiento; la entrega de información o de asesoramiento por teléfono; y la transparencia de las cuentas públicas.

Cada vez se reconoce más que las municipalidades que introducen estos cambios pueden adquirir ventajas concretas en su competencia con otras localidades, ya que estas mejoras no sólo son solicitadas (y recompensadas) por la comunidad, sino que también significan un ahorro de tiempo y dinero para las empresas, así como una mayor calidad de las prestaciones. En muchos casos, las mejoras en el área de la orientación hacia el cliente tienen lugar, además, mediante la incorporación de elementos de competitividad en la prestación de los servicios.

3. Gestión de contratos y competencia

En el marco de la modernización administrativa, los contratos cumplen la función de reorientar la gestión, desde una basada en reglamentos hacia una guiada por resultados. Su efecto es una consecuencia de la separación entre mandantes y mandatarios. Mediante contratos relativos a las prestaciones de la administración pública, basadas en descripciones concretas de los productos de ésta, es posible aumentar la eficiencia de la oferta. Un contrato es un acuerdo por escrito entre dos partes sobre los resultados que deben alcanzarse dentro del un período definido, con un presupuesto fijo. Una función fundamental de la gestión de contratos consiste en incorporar elementos de competencia en la prestación de los servicios públicos. La competencia no es el objetivo, pero sí un importante instrumento para la reestructuración de las administraciones públicas. Una mayor orientación hacia la competencia tiene efectos positivos sobre la productividad y la calidad del servicio público. La presión competitiva promueve, además, la continuidad del proceso de innovaciones. Pese a todo, el fortalecimiento de la competitividad debe ir acompañado de una ampliación de las competencias públicas de regulación o gestión. De lo contrario, la privatización de los servicios puede favorecer la monopolización privada de los mercados. La orientación hacia clientes "interesantes" (solventes) y la exclusión de clientes "problemáticos", comprensible desde el punto de vista empresarial, puede tener como consecuencia una discriminación social en la entrega de los servicios.

Además, no en todas las áreas de prestación de servicios públicos es posible cubrir los costos o lograr rentabilidad, ni tampoco es deseable en todos los casos.

4. Descentralización

La implantación de la gestión por resultados conlleva, en general, el traspaso de competencias a los niveles administrativos inferiores. Mediante la descentralización, junto con la gestión de contratos, se promueve la separación interna entre mandantes y mandatarios en la administración pública. Se amplía la libertad de las divisiones y unidades para la gestión de sus servicios, lo que al mismo tiempo permite aumentar su eficiencia. Ahora bien, la descentralización no es

un concepto nuevo de la modernización administrativa. Mientras que en el pasado se acentuaban, por una parte, los aspectos de participación y subsidiaridad, y la eficiencia de los servicios del Estado, por otra, hoy se habla cada vez más de la descentralización como un instrumento de integración interna de responsabilidad técnica y financiera, y se la relaciona con los conceptos de orientación hacia el cliente y de efectos sociales.

Actualmente, la descentralización, como elemento de la reforma administrativa, se combina con elementos de competencia (gestión de contratos) y programas de capacitación de personal. Estos últimos comprenden, por ejemplo, la capacitación y el perfeccionamiento profesional en el área de las comunicaciones y la gestión financiera (confección del presupuesto orientada hacia resultados), pero también la promoción de la imagen corporativa en las diferentes áreas administrativas. Una administración descentralizada y basada en la gestión por resultados permite mejorar la capacidad de reacción de una municipalidad frente a los cambios de su entorno, creando nuevas posibilidades de cooperación con otros actores en áreas políticas específicas. En sus relaciones hacia el exterior, las instituciones descentralizadas por ejemplo, las asociaciones de fomento económico son más flexibles que las unidades sujetas a una gestión burocrática y jerárquica. De este modo, pueden tener lugar cooperaciones a nivel regional, que son apoyadas estratégicamente por los niveles superiores de la administración pública y dependen de la responsabilidad operativa de las unidades administrativas descentralizadas.

Así pues, una administración pública descentralizada impone mayores exigencias a la gestión política. Pero la mayor eficiencia y eficacia de cada una de las unidades descentralizadas no significa automáticamente mayor eficiencia y eficacia de la administración pública en general. Por esta razón, es necesario fortalecer la capacidad interna y externa de seguimiento y evaluación, y diseñar instrumentos de retroalimentación con la participación de los involucrados. Por otra parte, también es esencial ampliar la capacidad de gestión estratégica, es decir, la gestión política a largo plazo del proceso de reformas.

5. Gestión estratégica

La gestión por resultados requiere asimismo una gestión estratégica. Únicamente la retroalimentación con objetivos estratégicos a largo plazo permite corregir la tendencia hacia reformas de corto plazo y de alcance limitado. Esto es de especial importancia para los servicios económicos municipales, ya que muchos de éstos requieren bastante tiempo y recursos para ajustarse a los cambios. La modernización administrativa también trae consigo cambios considerables para la dimensión política, ya que debe armonizarse la demanda de orientaciones estratégicas que surge de una administración descentralizada con la clásica vocación cortoplacista de ejercicio del poder. No sólo la gestión administrativa, sino también el proceso de reformas, requieren una visión estratégica. El objetivo debe ser mantener la continuidad del proceso de reformas y evitar su estancamiento o incluso su regresión. En este contexto, son instrumentos importantes el benchmarking, por medio de

comparaciones internas y externas de las prestaciones o por medio de encuestas detalladas a clientes y empleados; la incorporación y el fortalecimiento de elementos de competencia a través de contratos, y la integración del personal en el proceso de reformas mediante la descentralización de la capacidad de decisión y la creación de incentivos para la participación en ese proceso (exención de trabajo, gratificaciones, oportunidades de ascenso, cursos de perfeccionamiento).

La gestión estratégica como proceso basado en la calidad total apunta a un cambio cultural profundo en la prestación de servicios públicos, cuyo objetivo es la mejora continua de la calidad de las prestaciones. De este modo, debe garantizarse la relación entre las iniciativas propuestas desde arriba y las mejoras propuestas desde abajo, lo cual exige definir la reforma administrativa como un proyecto político y consensuar una visión común de cómo debe ser una administración moderna. El objetivo no es sólo un mejor proceso de planificación sino, sobre todo, la complementación entre el control estratégico ("hacer las cosas apropiadas") y el control operativo ("hacer las cosas bien"). Finalmente, de gran importancia para el éxito de la modernización administrativa es la capacidad de cooperar con actores externos en la solución de aquellos problemas que la municipalidad no puede resolver por sí sola. Esto guarda relación, por una parte, con la cooperación con empresas privadas, usuarios y organizaciones del sector terciario, y, por otra, con la capacidad de establecer relaciones de cooperación a largo plazo, tanto específicas como estratégicas, con otras administraciones e instituciones del nivel regional.

6. La nueva gestión pública y la regionalización

La modernización municipal crea incentivos para el fortalecimiento de las instituciones regionales, de la misma forma que la regionalización puede impulsar la modernización administrativa. Uno de los motivos de las municipalidades para participar en las instituciones regionales es la obtención de economías de escala en la prestación de servicios de infraestructura (transporte, suministro de energía, gestión de recursos hídricos, gestión de residuos). En muchos casos, estos servicios se privatizan o se traspasan a empresas privadas regionales de las comunas en cuestión. Es decir, en esta área la regionalización va acompañada de descentralización, gestión de contratos y competitividad. Otro motivo es la complementación de la oferta de prestaciones en el nivel regional, merced a lo cual las municipalidades pueden fortalecer sus propias competencias estratégicas de gestión. Igualmente, las municipalidades pueden participar en instituciones regionales para desprenderse de tareas, dada la existencia de relaciones cada vez más complejas entre los actores y dado el avance de la descentralización, la privatización y la creación de redes, todo lo cual convierte la gestión de las áreas pertinentes en un problema de orientación y coordinación. Finalmente, otros motivos pueden ser la obtención de recursos externos mediante la incorporación a un programa de alcance regional, o la oportunidad de crear redes de relaciones a través de la vinculación con las instituciones regionales.

D. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PARA LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO

Ya hemos señalado que el nivel regional asume cada vez un mayor número de funciones de la política territorial de desarrollo, en virtud de la aplicación de nuevos conceptos de modernización administrativa. Igualmente, este enfoque innovador depende de la capacidad estratégica y política de los actores involucrados, es decir, del potencial de éstos para alcanzar acuerdos entre el sector público y el privado sobre la gestión a largo plazo del cambio estructural orientado hacia la competitividad y el bien común. Para ello no es sólo condición necesaria la disposición individual a cooperar, sino que deben existir instrumentos de gestión apropiados. La cooperación entre actores públicos y privados y la gestión por redes constituyen importantes instrumentos de la gestión del cambio estructural, ya que pueden contribuir a superar obstáculos de aprendizaje y desarrollo, movilizar nuevos recursos, coordinar la oferta y la demanda de servicios económicos, y promover procesos de modernización dentro de las administraciones públicas. Por esta razón, la creación de instituciones regionales va unida a la aplicación de formas de gestión que apuntan en forma más directa hacia la cooperación y la movilización de recursos sociales.

1. Cooperación público-privada

En el debate actual sobre la cooperación entre actores públicos y privados se hace hincapié en el concepto de cooperación público-privada (*public private partnership*), el cual se define como la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados con el fin de coordinar y concentrar recursos organizativos, técnicos y materiales para solucionar en forma concertada problemas definidos colectivamente. Condición necesaria para que tenga lugar esta cooperación es que ambas partes reconozcan el carácter complementario de sus respectivos intereses. En lo relativo al grado de formalización, pueden distinguirse tres formas de cooperación público-privada, las cuales, para mayor claridad, se describirán como empresarial, de beneficiarios y estratégica. La cooperación público-privada de carácter empresarial se refiere a la producción de servicios de infraestructura y otros servicios públicos por parte de empresas privadas. En estos casos el objeto y el contenido de la cooperación están regulados por un contrato. Es decir, la cooperación se entiende como una relación entre partes, en la cual la contraparte privada persigue un beneficio económico, siendo el objetivo de la contraparte pública el ahorro de recursos merced al aumento de la eficiencia, la orientación hacia la competencia y la movilización de capital privado.

La prestación de determinados servicios bajo la forma de cooperación público-privada de beneficiarios también se regula mediante un contrato. En este caso, el interés público y el privado coinciden en suministrar conjuntamente un servicio que de otro modo no se materializaría. La utilidad máxima y el fomento de la competencia desempeñan un papel menor como motivos de cooperación. Por último, la cooperación público-privada estratégica, tiene como base formal los acuerdos verbales y las declaraciones de intención, sin necesidad de formalizarlos mediante contratos. En este tipo de cooperación lo

un mayor
virtud de
administrativa.
capacidad
potencial
privado
hacia la
condición
existir
actores
portantes
pueden
movilizar
servicios
de las
tuciones
apuntan
recursos

blicos y
público-
como la
el fin de
ateriales
definidos
ar esta
carácter
grado de
público-
n como
público-
servicios
mpresas
operación
ntiende
privada
traparte
ncia, la
vado.

eración
nte un
den en
no se
etencia
último.
ma] los
dad de
ción lo

importante no es la eficiencia de la prestación de servicios ni la movilización de capital privado, sino la reunión de competencias y recursos para superar problemas complejos que afectan a los intereses privados y los públicos.

Uno de los motivos de la cooperación es, a menudo, el deseo de reducir la inseguridad mediante la información sobre las actividades de los restantes actores y la coordinación de las actuaciones. Asimismo, todos los tipos de cooperación público-privada comparten como condición una nueva concepción del rol de los actores involucrados, especialmente de las instituciones públicas. Los servicios no se prestan por efecto de una gestión burocrática o de instrucciones de la autoridad, sino en el marco de obligaciones contractuales y cooperativas. Las diferentes modalidades de cooperación público-privada ofrecen la posibilidad de combinar el interés público de entregar un servicio en forma eficiente y eficaz y el interés privado de maximizar las utilidades en el corto o largo plazo. En este sentido, la cooperación público-privada ofrece la posibilidad de ahorrar, aumentar la eficiencia y obtener economías de escala, al producir conjuntos de bienes por los que existe un interés público. Permite asimismo identificar en forma más precisa la demanda privada, coordinar mejor los intereses públicos y privados; dar mayor velocidad a los procesos de decisión y ejecución, y conseguir mayor flexibilidad y capacidad de elaboración frente a desafíos regionales complejos, mediante la incorporación de los actores pertinentes, así como desarrollar nuevas fuentes de recursos y captar nuevos capitales.

Ante las exigencias del cambio estructural, los actores se ven enfrentados a veces a problemas que no tienen solución por medio de estructuras jerárquicas ni por medio del funcionamiento de los mercados. Para ello, la cooperación público-privada ofrece una mayor capacidad de gestión y solución de problemas, al abrir nuevas opciones para una prestación más eficiente y con mayor orientación hacia el cliente. Merced a la movilización de recursos adicionales se puede responder más rápido y en forma más precisa y completa a las nuevas exigencias de prestaciones. Además, la cooperación público-privada estratégica facilita la creación de consenso social en la elaboración de nuevas visiones y la solución de situaciones problemáticas. Los principales riesgos de la cooperación público-privada se refieren al manejo inadecuado de la integración de actores, la insuficiencia de los instrumentos de seguimiento y control, y la falta de transparencia de los procesos cooperativos de toma de decisiones. Un problema clave es la selección de los actores que deben participar en la cooperación. Por una parte, es posible que sea más fácil conciliar los intereses si la cooperación se limita a los actores más importantes. Pero, por otra, aumenta también el riesgo de obtener menores resultados. En cambio, una integración amplia de actores garantiza que las decisiones, una vez tomadas, puedan ponerse en práctica sin dificultades y en forma rápida, aprovechándose el potencial regional de recursos organizativos y técnicos. Sin embargo, con la presencia de un grupo de actores más amplio, aumenta el riesgo de un bloqueo recíproco de intereses cuando estén en juego problemas relativos a la distribución.

2. La coordinación mediante redes y la importancia de la visión estratégica

La coordinación por redes es una importante forma de operar en la gestión interna de las cooperaciones regionales. El nivel regional, debido a su menor grado de institucionalización y la diversidad de cooperaciones estratégicas, está considerablemente influenciado por la gestión por redes. Entre las características de las redes cabe señalar que son elementos mediadores entre el mercado y los sistemas políticos jerárquicos que se establecen de manera flexible, informal y voluntaria entre actores con intereses comunes. De este modo, las regulaciones y estructuras de las redes tienen fundamentalmente el carácter de comunicaciones y dependen en gran medida de la disposición a cooperar de sus integrantes, siendo muy sensibles a las interferencias relativas a la confianza mutua de sus miembros.

Dado que el cambio estructural suele conllevar cambios en la especialización sectorial de una región, con las estructuras de redes tradicionales puede eventualmente aumentar el peligro de bloqueos por parte de grupos establecidos. Por esta razón las redes son probablemente eficientes cuando el diseño estructural se inscribe dentro de una estrategia de desarrollo establecida y dinámica. Sin embargo, las redes se topan con mayores dificultades cuando hay que hacer frente a crisis estructurales e iniciar y gestionar cambios. Así pues, para que una cooperación estratégica y gestionada por redes contribuya verdaderamente a una gestión innovadora del cambio estructural, es importante, primero, que el grupo de participantes no esté compuesto únicamente por los principales sectores del antiguo modelo de desarrollo y, segundo, que la cooperación no se agote en la planificación estratégica, sino que incluya medidas y proyectos concretos, en los que posteriormente pueda tener lugar una limitación del grupo de actores. Pero, sobre todo, la cooperación debe apuntar hacia una reformulación de las visiones económicas y sociales.

Las visiones estratégicas que se elaboran por un amplio grupo de actores sociales constituyen un instrumento fundamental para que la región experimente un cambio estructural orientado hacia la competitividad, pues cumplen en ello una función orientadora, coordinadora, planificadora y motivadora. Además, impulsan y facilitan el consenso entre diferentes actores sociales, por ejemplo, entre las expectativas de los expertos y las de otros actores, o entre empresas y organizaciones sociales. Pero las visiones estratégicas no son innovadoras para siempre. No son sólo un elemento catalizador, sino también el resultado de procesos de aprendizaje y, una vez consolidadas, pueden tener un efecto bloqueador del aprendizaje. Por esta razón, la modificación de las visiones existentes es una condición para innovar.

A pesar de todas las ventajas que puedan tener las relaciones de cooperación institucional en el nivel regional, debe quedar claro que la gestión por redes, en el marco de una política territorial de desarrollo orientada hacia la competencia, no reemplaza la gestión jerárquica de las instituciones públicas, sino que la complementa. Por una parte, las decisiones "duras" relativas al presupuesto se mantienen dentro de la esfera de competencia de los organismos públicos. Por otra parte, las

formas de cooperación público-privada presuponen que los intereses públicos se definen claramente y se harán valer en forma efectiva. Es decir, al mismo tiempo que la administración pública se desprende de tareas de ejecución y aumenta la calidad de sus servicios, debe tratar de adquirir nuevas capacidades de gestión. Por esta razón, como instrumento para la gestión del cambio estructural, la cooperación público-privada depende de actores provenientes del sector público con capacidad estratégica y política. Si se prestan servicios en forma cooperativa, como se ha descrito, debe asegurarse que tal cooperación no tenga una finalidad (por ejemplo, la transferencia de recursos en favor de determinadas empresas privadas) que no esté justificada por el bien común. La mejor garantía para que la cooperación público-privada apunte al bien común puede obtenerse por medio de la transparencia de las medidas, la entrega de información a la opinión pública, la obligación de rendir cuentas, la competencia y la participación, así como por la fijación de criterios de desempeño que permitan verificar la capacidad de gestión de las instituciones y motivadas a mejorar en forma continua.

E. REFLEXIONES PARA LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

En el pasado, en América Latina, la política territorial de desarrollo y el fomento productivo se entendían casi exclusivamente como esferas de intervención del Estado central, por medio de modelos de gestión jerárquicos tradicionales, incluso en sistemas federales como Argentina, Brasil o México. Además, en numerosos sectores de la economía el proteccionismo en materia de comercio exterior y los aparatos estatales sobredimensionados obstaculizaban una mayor orientación de las empresas hacia la competencia. Sin embargo, la apertura externa de las economías latinoamericanas que siguió a la crisis fiscal y de endeudamiento trajo consigo un cambio radical de la situación económica anterior y situó a las empresas, al igual que a los sistemas políticos, frente a nuevos desafíos. Un aspecto central de la política de adaptación fue la estabilización macroeconómica. En los años noventa se logró reducir considerablemente la tasa de inflación en casi todos los países. Con ello mejoraron también nuevamente las condiciones para las inversiones en el sector productivo, que tienen en general plazos más largos que las inversiones de cartera. Un segundo aspecto fue la liberalización del comercio exterior, que en algunos países se llevó a cabo con una modalidad de shock. Como consecuencia de ello, muchas empresas latinoamericanas tuvieron que enfrentar un mayor grado de competencia también en los mercados nacionales. En algunos casos, la creación de zonas de libre comercio regionales —como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) o el Mercado Común del Sur (Mercosur) permitió abrir nuevos mercados para el comercio exterior.

La desregulación de los mercados contribuyó a intensificar aún más la competencia en numerosos sectores de la economía. Esto es especialmente válido para el sector financiero, pero también para el de energía, transportes y telecomunicaciones. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países se redujeron las barreras arancelarias y no arancelarias para las inversiones extranjeras. Estas medidas estuvieron acompañadas de una extensa privatización de empresas estatales.

Entre tanto, el Estado, con pocas excepciones (por ejemplo, el cobre en Chile, el petróleo en México), se desprendió casi por completo de su rol empresarial. Sin embargo, ha quedado de manifiesto que la estabilización macroeconómica, la liberalización, la desregulación y la privatización no son suficientes, como objetivos políticos o conceptos de gestión, para mejorar la competitividad de los bienes y servicios, generar nuevas cadenas de valor e incorporar a un mayor porcentaje de la población en el crecimiento económico sostenido.

Por esta razón, desde mediados de los años noventa se está reflexionando sobre una segunda fase del ajuste estructural. En este sentido, la modernización de las instituciones de política económica y de desarrollo adquiere especial importancia, lo cual sugiere la necesidad de introducir reformas a nivel del Estado nacional en las siguientes áreas:

- Reformas del sistema jurídico (derecho de la competencia, derecho laboral, régimen de inversiones, aceleración de los procedimientos judiciales).
- Reforma administrativa (creación de competencias reguladoras, reducción de los trámites administrativos, introducción de sistemas de promoción de personal).
- Consolidación de los sistemas financieros (creación de redes de seguridad, reforma de la superintendencia bancaria, privatización de bancos públicos, control del mercado de capitales).
- Reforma de instituciones sociales del Estado (sistemas de seguro social, de desempleo, de asistencia médica).
- Reforma del sistema educacional (educación escolar, capacitación profesional, investigación orientada hacia la aplicación).

Otro campo de acción de fundamental importancia para una gestión del cambio estructural orientado hacia la competitividad y el bien común, se refiere a la creación de instituciones económicas en el nivel subnacional. También en América Latina, en el marco de la descentralización de competencias hacia los gobiernos subnacionales, se entiende el desarrollo cada vez más como un proceso dependiente de las condiciones e instituciones locales y regionales. La población local, las administraciones municipales y regionales, así como las dependencias descentralizadas del Estado central, se convierten en actores decisivos de una política volcada hacia el mejoramiento de la calidad del entorno territorial para el fomento productivo local.

Este proceso va acompañado de un cambio en la estrategia de desarrollo. Hasta ahora la política centralizada de desarrollo se ha caracterizado por una perspectiva dual de fomento. Por una parte, los programas sectoriales de fomento productivo (como créditos o subvenciones tributarias), al igual que el fomento de las exportaciones, han apuntado prioritariamente hacia las empresas grandes y modernas, las cuales se han beneficiado también del proceso privatizador. Por otra parte, el apoyo a las microempresas y pequeñas empresas se plantea como parte de una política de combate de la pobreza. En muy pocos

casos se ha logrado integrar ambos enfoques, sobre todo porque su responsabilidad recae en diferentes instituciones del Estado central, pero, fundamentalmente, porque no se ha incorporado el enfoque del desarrollo económico territorial como parte de las estrategias nacionales de desarrollo económico. En muchos países del continente existe en la actualidad gran interés por complementar la perspectiva del fomento productivo orientado hacia la exportación y la lucha contra la pobreza mediante un enfoque territorial del desarrollo. La cuestión central reside, al igual que en las mejores prácticas internacionales, en la movilización del potencial endógeno en el marco de visiones estratégicas de desarrollo.

1. Descentralización y modernización de la gestión local

Con la descentralización se dan nuevas condiciones y actores para el surgimiento de iniciativas territoriales de desarrollo. Sin embargo, no era éste en general el aspecto que estaba al principio en el centro de las reformas, sino más bien la dimensión política de mayor participación y la dimensión administrativa de mayor eficiencia. En casi todos los países del continente, las regiones (departamentos o estados federados) y las municipalidades recibieron competencias de política social, de infraestructura y de servicios básicos y se las revalorizó políticamente por medio de elecciones directas de gobernadores y alcaldes. Con ello, las entidades públicas subnacionales asumieron una serie de importantes funciones de la política territorial de desarrollo, entre las que figuran la responsabilidad por la infraestructura vial local y regional; los servicios públicos (energía, agua potable, tratamiento de residuos líquidos y sólidos), la planificación regional, el ordenamiento territorial y la facilitación de terrenos para actividades económicas; importantes competencias en el sistema educacional (educación primaria y secundaria, capacitación profesional), así como las competencias tributarias relacionadas con las actividades empresariales (como impuestos de bienes raíces, impuestos sobre vehículos, derechos y tasas).

En particular, cabe destacar dos aspectos del proceso de descentralización. En primer lugar, las regiones, provincias o municipalidades no siempre están bien preparadas y equipadas para hacerse cargo en forma eficaz de las funciones de la política territorial de desarrollo. Las entidades públicas del nivel intermedio siguen siendo a menudo escenarios principales del clientelismo, y oponen gran resistencia a las iniciativas de modernización administrativa y al ajuste presupuestario y con mayor razón operan así en las regiones más atrasadas y periféricas, es decir, precisamente allí donde la política territorial de desarrollo tendría que aplicarse en mayor medida a través del nivel intermedio, considerando la falta de estructuras locales más eficientes. Por su parte, las municipalidades son con frecuencia demasiado pequeñas, su financiamiento e ingresos propios escasos, la dependencia de normas y recursos externos excesiva y sus estructuras administrativas atrasadas. Además, al igual que en el nivel departamental, los modelos políticos tradicionales todavía desempeñan un gran papel, y la cultura local de desarrollo no suele incorporar los rasgos emprendedores sino los derivados de la lógica del subsidio.

En segundo lugar, a pesar de lo dicho anteriormente, en el marco de los procesos de descentralización puede apreciarse un creciente interés de los actores locales y regionales por una gestión autónoma de sus procesos de desarrollo. El surgimiento de una nueva conciencia política en las regiones y municipios revela que la descentralización en América Latina no debe ser considerada como una moda pasajera, sino que debe tenerse muy en cuenta en el diseño de las reformas políticas (y también del desarrollo productivo). Sin embargo, hay todavía una disparidad entre las exigencias crecientes y las posibilidades actuales de compatibilizar efectivamente las políticas territoriales de desarrollo de los diferentes niveles del sistema político, disparidad que requiere un esfuerzo adicional de ajuste institucional. Para ello se precisa modernizar las administraciones públicas e integrar efectivamente a los actores en el marco de los nuevos modelos de gestión. En este sentido, se pueden identificar los siguientes elementos:

Reforma administrativa y orientación hacia el cliente. Con relativa frecuencia, las administraciones latinoamericanas se caracterizan por el distanciamiento del cliente y la falta de orientación de servicio. En muchas partes, los servicios económicos (por ejemplo los permisos de construcción y de puesta en marcha de las empresas) se obtienen sobre la base de pagos ilegales (corrupción) y se retrasan o entorpecen a causa de obstáculos burocráticos. Por esta razón, además de crear equilibrios y contrapesos democráticos, es necesario sensibilizar a las autoridades de nivel local y regional en lo concerniente al desarrollo productivo.

Competencias de planificación. La política territorial de desarrollo exige una planificación previa, a fin de coordinar los diferentes instrumentos e instituciones. No en todos los países latinoamericanos los niveles inferiores cuentan con la experiencia y las competencias suficientes en esta área. Sin embargo, con motivo del traspaso de competencias presupuestarias y tareas relevantes desde el punto de vista de la política territorial de desarrollo, se han iniciado importantes procesos de aprendizaje en los últimos años.

Información. Las tareas que caracterizan a una política territorial de desarrollo, como la coordinación de instrumentos de fomento económico y de planificación del desarrollo, la atracción de inversiones, la gestión de zonas económicas y el mercadeo territorial, requieren el acceso a datos geológicos, demográficos, fiscales y económicos, que en América Latina muchas veces no están disponibles ni son de la calidad adecuada. Por esta razón, la recopilación, concentración y facilitación de la información constituyen elementos fundamentales para una descentralización efectiva de la política territorial de desarrollo. Esto incluye no sólo el flujo de información de las instituciones del Estado central hacia las comunas y regiones, sino que también es importante identificar la demanda local de servicios económicos sobre la base de encuestas a las empresas, mesas redondas o foros de planificación estratégica.

Cooperación intermunicipal. En muchos países de América Latina sólo recientemente se han creado las condiciones institucionales necesarias para la cooperación intermunicipal. Por consiguiente, la cooperación entre las municipalidades en la ejecución de proyectos de

infraestructura se encuentra aún en sus inicios. A ello cabe agregar el que los proyectos conjuntos intermunicipales suelen comprometer recursos económicos y personal durante años, a veces más allá de los períodos electorales. Por esta razón, la cooperación intermunicipal supone un arraigo lo más amplio posible en las sociedades locales, así como competencias de política presupuestaria que posibiliten planificar las inversiones por varios años. No obstante, en muchos países las decisiones relativas a inversión siguen en manos de instituciones sectoriales del Estado central y requieren servicios de coordinación adicionales. Lo importante, además, es que los gobiernos locales puedan confiar en la fidelidad contractual de sus contrapartes y que, en caso de conflictos, dispongan de modelos eficaces de regulación (jurídicos y administrativos).

Relaciones entre centros urbanos y municipios adyacentes. Otro punto de partida para la creación de instituciones regionales son las relaciones entre las zonas metropolitanas y los municipios adyacentes. En América Latina, por lo general, la mayoría de la población y de la actividad económica se concentran en núcleos urbanos. En muchas metrópolis latinoamericanas, el enorme déficit de infraestructura ha dado origen a deseconomías de aglomeración que obstaculizan las innovaciones empresariales y reducen la competitividad territorial. Como elementos de este proceso se observan la degradación del centro de las ciudades y el surgimiento tanto de centros económicos secundarios como de cinturones de miseria alrededor de los núcleos urbanos. A ello cabe agregar que las metrópolis traspasan en parte los enormes costos del uso ambiental a los municipios adyacentes. Bajo estas circunstancias, por razones ecológicas y sociales resulta absolutamente imprescindible la coordinación regional de las medidas de infraestructura y política social entre los centros urbanos y los municipios rurales. Dicha coordinación es también un importante instrumento de mejora de la calidad del entorno territorial, a través de la infraestructura vial, la gestión de las zonas económicas y el mercadeo de las ciudades.

Nuevas formas de gestión. La introducción de nuevas formas de gestión cooperativa a nivel regional y local ofrece la posibilidad de compensar los déficit de gestión de las entidades públicas, obtener recursos adicionales y mejorar sustancialmente la oferta de servicios de la política territorial de desarrollo. No es casual que en los últimos años la cooperación público-privada figure cada vez más como un componente de la política de desarrollo. Anteriormente se destacó la importancia que reviste el incorporar al empresariado en la política territorial de desarrollo. Sin embargo, en América Latina, las condiciones institucionales para la cooperación entre los agentes públicos y privados no siempre son ideales. La cooperación exige que se compatibilicen en forma efectiva los intereses públicos y los privados. Si la orientación hacia el bien común de los actores públicos es débil (por ejemplo, debido a estructuras de clientelismo) y las competencias de gestión insuficientes, existe el peligro de que la cooperación público-privada regional tenga como objetivo transferir recursos a la economía privada. Por esta razón, la descentralización de las políticas territoriales de desarrollo tiene en muchos casos una dimensión de fortalecimiento institucional de la democracia local, a fin de crear mecanismos de control eficaces y mejorar la capacidad de articulación de la sociedad civil regional.

F. ALGUNAS PREGUNTAS BÁSICAS PARA UNA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

En el marco de la descentralización de los recursos y competencias, así como de la integración en el mercado mundial, también en América Latina la política territorial de desarrollo tiende a transformarse en un área política en que se están aplicando nuevos conceptos de gestión y nuevas soluciones institucionales. De esta manera, en varios países comienzan a vislumbrarse las bases de una política orientada hacia la competitividad, cuyos interrogantes básicos se exponen a continuación.

¿Desarrollo equilibrado o movilización de recursos endógenos?

En el pasado, las iniciativas territoriales para el fomento productivo y la política territorial de desarrollo apuntaría, por intermedio de subvenciones para las regiones periféricas, hacia un desarrollo regional equilibrado. Este enfoque aun sigue vigente en América Latina. No obstante, desde la nueva perspectiva de la política territorial de desarrollo, la asignación de recursos de fomento no tiene como objetivo directo la redistribución interregional del poder económico o adquisitivo, sino que se dirige, en primer lugar, a la movilización de recursos endógenos en el marco de visiones estratégicas de desarrollo, con el fin de crear ventajas competitivas territoriales y mejorar la calidad de los servicios económicos.

¿"Circuitos económicos" regionales o integración en mercados globalizados?

Una política territorial de desarrollo moderna, como lo muestran las mejores prácticas internacionales, no apunta sólo al fomento de la exportación y la cooperación local entre las empresas, sino que se apoya también en la mayor articulación regional de la economía y el tejido de empresas existentes. En este sentido, hay que incorporar una visión estratégica de inserción de los circuitos económicos locales en sus respectivos mercados, tratando de incluir los mecanismos regionales y suprarregionales de cooperación entre las empresas. No obstante, hay en América Latina numerosos espacios económicos que se caracterizan por la falta de empresas modernas. En estos casos, el mejoramiento general de las condiciones para la actividad empresarial tiene prioridad plena.

Modificaciones en la estructura de incentivos. La disposición a entablar relaciones de cooperación entre diversos actores aumenta cuando se exponen claramente las ventajas de ello y se identifican las situaciones concretas de beneficio mutuo. Para ello es importante, por una parte, sensibilizar a las autoridades locales y regionales en lo relativo a la política territorial de desarrollo y capacitadas en metodologías de planificación estratégica. Aun en épocas de descentralización, muchos municipios y regiones latinoamericanas participan sólo parcialmente en los éxitos empresariales locales. Por esta razón, para las autoridades de nivel local resulta con frecuencia políticamente más provechoso invertir en servicios sociales básicos y en beneficios para determinados grupos, que preocuparse por mejorar los factores de competitividad territorial. Las medidas de descentralización fiscal que apuntan a una mayor vinculación de la recaudación local y regional con la economía local, pueden contribuir a una reforma de la estructura de incentivos.

La construcción del nivel intermedio. Con el concepto de política regional orientada hacia la competitividad se describe, entre otras cosas, la transición desde una política de oferta centralizada hacia una política de demanda descentralizada de fomento. Para hacer realidad este tránsito, se requieren instituciones que estén en condiciones de asumir las funciones de intermediación necesarias entre el nivel local y las instituciones del Estado central. En este contexto, es de esperar que el nivel intermedio de los sistemas políticos de América Latina continúe diversificándose institucionalmente. También debe tenerse en cuenta al respecto que los recursos organizacionales de los actores sociales de América Latina no están distribuidos en forma equitativa. Esto es especialmente válido en lo que se refiere a los agentes económicos. Generalmente, los trabajadores no cuentan con una adecuada representación ni en el nivel de las empresas ni en el nivel sectorial. Además, en general sólo una pequeña élite empresarial tiene acceso a los núcleos de decisión política, élite que en muchas partes también controla las asociaciones gremiales más influyentes. La organización interna de empresas según el modelo de comunidad productiva es más bien una excepción. Es más, gran parte de la población económicamente activa de América Latina no tiene ningún tipo de acceso a los sistemas de seguridad social ni a la protección del derecho laboral.

Para que en el nivel regional los servicios económicos recién descritos puedan prestarse en forma eficaz y eficiente, el sistema político y el sistema económico deben contar con un mínimo de instituciones en funcionamiento en el sector público y en el privado. Aquí no sólo desempeñan un papel importante las regulaciones macroeconómicas, sino también las macropolíticas (sistemas jurídicos, regímenes electorales y de partidos, regulación de relaciones laborales). Por otra parte, especialmente allí donde los modelos políticos tradicionales de clientelismo, patronaje y corrupción caracterizan el sistema político, existe el peligro de que las instituciones regionales sean absorbidas por el poder político.

¿Descentralización desde arriba o descentralización desde abajo?

El proceso de modernización institucional en América Latina tiene lugar según diferentes modelos: por una parte, en varios países se ha dictado una nueva Constitución con disposiciones progresistas, independientemente de que éstas se apliquen o no en la práctica. Por otra parte, se observan casos donde la descentralización de competencias y recursos tiene lugar en forma parcial y sin basarse, desde un principio, en un concepto de reforma integral y consistente. Pese a ello, lo importante en ambos casos es que en los niveles regional y local se creen redes de actores que influyan sobre las regiones y comunas, de manera que estas mismas generen estructuras institucionales idóneas para el fomento del desarrollo económico local. Este proceso también puede fomentarse por medio de agentes externos. La investigación científica y el asesoramiento en lo relativo a la difusión de conocimientos prácticos en el marco de la cooperación para el desarrollo pueden contribuir al fortalecimiento de las instituciones en su orientación hacia la competitividad. Teniendo en cuenta las tendencias de desarrollo descritas, sería del todo recomendable que se le siga asignando gran importancia a este fortalecimiento institucional.

El presente documento tiene como objetivo principal...

En primer lugar, se debe considerar...

Por otro lado, es importante...

Además, se debe tener en cuenta...

Finalmente, se concluye...

Bibliografía

- Aghón, Gabriel (1994). "Retos y posibilidades de nuevos recursos para el desarrollo municipal: revisión de algunas experiencias a nivel internacional". *C. Más recursos para la ciudad: nuevas perspectivas*, Ignacio Irattázaval Liona y Carla Lehmann (comps.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- ____ (1993). "descentralización fiscal: marco conceptual". serie Política fiscal No. 44 (LC/L.793). Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aghón, Gabriel y Patricia Cortés (1998). "Descentralización y gobiernos municipales en América Latina". *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana* (LC/L.1117), Ricardo Jordán Fuchs y Daniela Simioni (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aghón, Gabriel y Herbert Edling (1997). *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo* (LC/L.1051), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aghón, Gabriel y Gerold Krause-Junk (1996). *Descentralización fiscal en América Latina, balance y principales desafíos* (LC/L.948), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aghón, Gabriel y Leonardo Letelier (1995). "Local urban governments financing: a comparison between countries", Santiago de Chile, Conferencia Internacional de Economía Urbana, Universidad de Chile.
- Albuquerque, Francisco. (2000). *Las Agencias de desarrollo regional y la promoción del desarrollo local en el Estado español* (LC/R.1973), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (1999). *Una política de fomento productivo e innovación empresarial en Chile. Informe de Consultoría*, Santiago de Chile, Unidad Regional de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía.
- ____ (1997a). "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural". Cuadernos ILPES, No. 43 (LC/IP /G.98-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL).
- ____ (1997b). *Metodología para el desarrollo económico local* (LC/IP /G.105), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (1997c). *El proceso de construcción social del territorio para el*

- desarrollo económico local (LC/IP /R.180). Santiago, de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL).
- ____ (1997d), "La importancia de la producción local y la pequeña empresa desarrollo de América Latina", Revista de la CEPAL, N° 63 (LC/G.1986-P), de Chile, diciembre.
- ____ (1995), "Competitividad internacional, estrategia empresarial y papel de las regiones", Serie ensayos, N° 28 (LC/IP /G.85), Santiago de Chile, Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Albuquerque, Francisco., Carlos Antonio de Mattos y Ricardo Jordán (comps.) (1990), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Becattini, G. (1997), "Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali", *Sviluppo locale*, vol. 4, N° 6.
- Best, M. (1990), *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*. Cambridge, Massachusetts, Polity Press.
- ____ (1993), "Desarrollo regional endógeno en Chile: ¿Utopía o necesidad?", *Ambiente y desarrollo*, vol. 9, N° 2, Santiago de Chile, junio.
- Calatrava, J. (1992), "El turismo rural como recurso endógeno en el desarrollo local", *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*, C. del Canto (comp.), Madrid, IRYDA, Ministerio de Agricultura y Pesca.
- Cappelin, R. (1990), "Networks nelle città e networks tra città", *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, F. Curti y L. Diappi (comps.), Milán, Franco Angeline.
- Friedmann, J. y C. Weaver (1979) *Territory and Function*, Londres.
- GREMI (1990), "Nouvelles formes d'organisation industrielle: reseaux d'innovation et milieux locaux", *Proceedings of the International Conference*, Neuchâtel.
- Hakansson, H. y J. Johanson (1993), "The network as a governance structure. Interfirm cooperation beyond markets and hierarchies", *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*, G. Grabher (comp.), Londres, Routledge.
- Haldenwang, Christian von (2000), *Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: aportes para la discusión latinoamericana* (LC/R.1965), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mailat, D. (1996a), "Regional productive systems and innovative milieux", *Redes de Empresas y desarrollo local. Programa de Empleo y desarrollo Económico Locales (LEED)*, Paris, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1999.
- ____ (1996b), "Du district industriel au milieu innovateur: contribution à une analyse des organisations productives territorialisées", *Working papers IREER*, Universidad de Neuchâtel.
- ____ (1995), "Desarrollo territorial, milieu y política regional", *Desarrollo económico local en Europa*, Antonio Vázquez Barquero y G. Garofoli (comps.), Madrid.

- Marshall, A. (1980), Principios de economía, Madrid.
- Ottati, G. (1994), "Trust, interlinking transactions and credit in the industrial districts", Cambridge Journal of Economics, N° 18.
- Piore, M.J. y e.F. Sabel (1984), The Second Industrial Divide, Nueva York.
- Porter, M. (1991), La ventaja competitiva de las naciones, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Stöhr, Walter (1985), "Selective self reliance and endogenous regional development", Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa, Studienverlag Dr. N. Brockmeyer, Bochum, Ed. Nohlen & Schultze.
- ____ (1981), "Development from below: The bottom-up and periphery inward development paradigm", Development from Above or Below?, The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries, Walter Stöhr y D.R. Fraser Taylor (comps.), Nueva York, John Wiley.
- Vázquez Barquero, Antonio (2000a), Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual (LC/R.1964), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (1993), Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo, Madrid, Ediciones Pirámide.

El presente informe tiene como finalidad informar a la Comisión de Consejo Provincial del Ecuador, sobre el avance de los trabajos realizados en el marco del convenio suscrito entre el Gobierno Provincial del Ecuador y el Gobierno Nacional, en el año 2011.

El informe está estructurado en tres partes: una introducción, un desarrollo de los temas y una conclusión.

En la introducción se hace un breve recordatorio de los antecedentes del convenio y se menciona el objetivo del presente informe.

En el desarrollo de los temas se detallan los avances realizados en los diferentes aspectos del convenio, como lo son: el fortalecimiento institucional, la gestión pública, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros.

En la conclusión se hace un balance de los avances alcanzados y se mencionan los desafíos que quedan por superar.

En el desarrollo de los temas se detallan los avances realizados en los diferentes aspectos del convenio, como lo son: el fortalecimiento institucional, la gestión pública, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros.

En la conclusión se hace un balance de los avances alcanzados y se mencionan los desafíos que quedan por superar.

Parte II

ROL DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL TERRITORIO

Investigación
José Antonio Larrea
Pablo Serrano

LOS CONCEPTOS Y LA REALIDAD

A. EL DESARROLLO ECONOMICO TERRITORIAL

El Desarrollo Económico Territorial⁶ (DET) se define como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo territorial endógeno. La hipótesis de partida es que los territorios contienen un conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales, culturales y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo. El desarrollo endógeno se ve facilitado por el funcionamiento adecuado de instituciones y mecanismos de regulación existentes en el territorio.

El concepto de desarrollo territorial endógeno concede un papel predominante a las empresas, organizaciones, instituciones locales y a la sociedad civil en los procesos de crecimiento y cambio estructural⁷. Es una aproximación de abajo hacia arriba al desarrollo económico que considera que, los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y de control de los procesos. Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, finalmente, lo social se integra con lo económico⁸.

La forma de organización del Estado y, sobre todo, la eficacia de los procesos de descentralización administrativa y política, inciden de forma significativa en el surgimiento y expansión de las iniciativas provinciales de desarrollo. Cuando el Estado se configura en forma descentralizada, el diseño y la ejecución de las estrategias de desarrollo económico se ven fuertemente afectados, en gran medida, debido al cambio de los mecanismos de funcionamiento del Estado y de las relaciones de poder. En estos casos, la realidad institucional refuerza las potencialidades de desarrollo existentes en el territorio.

Cuando la Constitución reconoce y potencia los objetivos de las provincias, el desarrollo económico no se ve únicamente en términos de los intereses generales del Gobierno Central, sino que el desarrollo territorial endógeno aparece como una estrategia posible y complementaria.

En este contexto, los gobiernos provinciales pueden convertirse en un agente idóneo para desarrollar políticas de desarrollo territorial. La transferencia de competencias a los gobiernos provinciales puede facilitar que tome cuerpo la dimensión política administrativa de los procesos de desarrollo local endógeno.

⁶ Véase Antonio Vázquez Barquero, 'La Política de Desarrollo Económico Local'. Análisis e investigaciones de la CEPAL, 2000.

⁷ Véase Stohr, 1987 y 1988.

⁸ Véase Arccena, 1995.

B. DOS ENFOQUES PARA A ABORDAR LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL REGIONAL

1. La Competitividad Sistémica

El concepto de competitividad sistémica se distingue de otros enfoques dirigidos a determinar factores de competitividad, básicamente por dos elementos:

- La diferenciación entre cuatro niveles analíticos distintos (meta, macro, meso-micro)
- La vinculación de elementos pertenecientes a la economía, a la teoría de la innovación y a la sociología.

La competitividad sistémica surge de la crítica a otros enfoques de competitividad que cubren sólo categorías económicas, soslayando casi por completo la dimensión política que interviene en la creación de competitividad. Esta dimensión se refiere a un patrón donde los gobiernos intermedios y los actores sociales pueden crear deliberadamente las condiciones para un desarrollo económico con éxito.

Los cuatro niveles analíticos consideran lo siguiente:

Meta: Se refiere a la generación de capital social con variables lentas como las estructuras socioculturales y la capacidad de los actores para elaborar estrategias de desarrollo. Este nivel guarda relación con la articulación de estructuras en el ámbito de la sociedad y la superación de la fragmentación social.

Macro: Analiza las condiciones económicas generales estables y predecibles. Se relaciona con la asignación efectiva de recursos que se logra con la existencia de mercados eficientes de factores, bienes y capitales. Las condiciones serán favorables únicamente si el gobierno se muestra resuelto a imponer difíciles y conflictivas reformas, se trata de recobrar el equilibrio de la economía y captar al mismo tiempo el apoyo internacional.

Meso: Detalla las políticas específicas e institucionales. Se relaciona con la existencia de estructuras e instituciones que permitan disponer de un entorno favorable para la elevación de la competitividad. Se trata en este nivel de desarrollar una eficiente estructura institucional (hardware) y de promover, en especial, la capacidad de interacción estrecha entre actores privados y públicos al interior de un cluster (software)

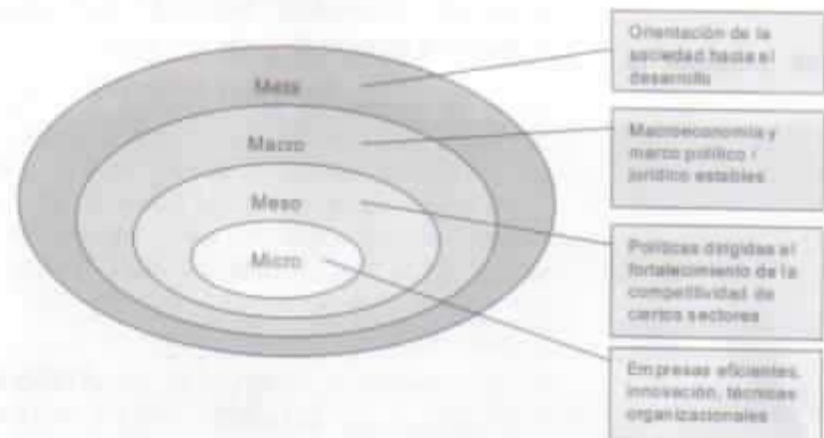
Micro: De las empresas y redes inter-empresariales. Se relaciona con la modernización de las estructuras de las empresas, tanto en el nivel interno, como en su entorno inmediato para enfrentar con éxito las nuevas exigencias competitivas. La consecución simultánea de eficiencia, flexibilidad, calidad y velocidad de reacción presupone introducir profundos cambios en tres planos diferentes: organización de

la producción, del desarrollo del producto y de las relaciones de suministro.

¿Cómo funciona la competitividad sistémica en el ámbito provincial?

Gráfico No. 1 Determinantes de la competitividad sistémica*

Contribuye a tener un panorama de la situación nacional de



competitividad, así como a identificar campos de acción de los gobiernos subnacionales dentro de la promoción económica.

En el nivel meta se puede percibir la inexistencia de estructuras dentro de la sociedad orientadas a la construcción de un entorno favorable para la competitividad⁶. En este nivel, el gobierno provincial tiene dos responsabilidades: a) actuar como articulador entre el nivel nacional y el local para la generación de un clima de confianza que lleve a la ejecución de proyectos de impulso a la competitividad; y, b) liderar el proceso de generación de un entorno de confianza entre los actores que se desenvuelven dentro de su jurisdicción.

La determinación de muchas políticas en el nivel macro está fuera del alcance del nivel intermedio de gobierno, por ejemplo la política fiscal es una tarea que compete al gobierno central. No obstante, los gobiernos provinciales pueden actuar para hacer frente a determinadas situaciones macro, esto es: la ejecución de inversión pública en infraestructura productiva; la realización de programas de financiamiento para mejorar el acceso al crédito de fomento productivo a bajo costo, son temas que contribuyen a sobrellevar una situación macroeconómica, generalmente difícil.

En el nivel meso, en la mayoría de los casos, no existen instituciones enfocadas al impulso de la competitividad en el ámbito provincial, a

* Véase *Jörg Meyer Stamer, Participatory Appraisal of Competitive Advantage, 2000.*

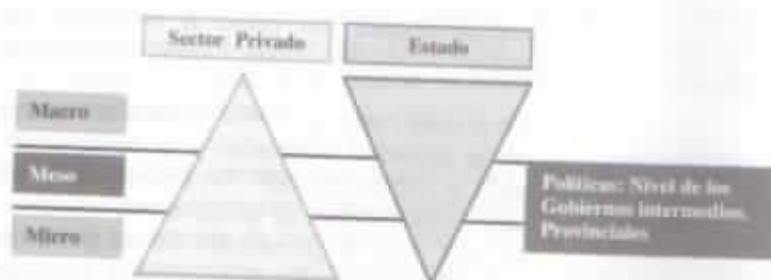
⁶ En el país, todavía prima la desconfianza intra e intersectorial. En este sentido, un caso que se puede rescatar es la Agenda Nacional de Competitividad, un esfuerzo importante enfocado a la incorporación de actores públicos y privados al proceso de búsqueda de consensos y suma de esfuerzos, para ejecutar programas y proyectos de interés común, que se traducirán en un mejoramiento de los niveles de competitividad nacional.

pesar de que es allí donde los gobiernos provinciales pueden tener su mayor campo de acción. La situación actual de un segmento de gobiernos provinciales es su limitada capacidad institucional para impulsar la promoción económica, esto no permitiría implementar un proceso realmente efectivo de competitividad.

Para impulsar la competitividad, los gobiernos provinciales requieren generar una nueva institucionalidad, incorporando mecanismos de concertación y participación social que conlleven a mejorar los niveles de competitividad de las empresas; es decir, a implantar un proceso de desarrollo económico territorial que potencie las capacidades productivas propias de cada provincia.

Como se representa en el Gráfico 2, el sector privado tiene poca incidencia en el nivel macro, mientras que tiene gran influencia en el micro. El sector estatal, en cambio, tiene un gran peso en el nivel macro y casi ninguna en el micro. No obstante, en el nivel meso confluyen las incidencias de los actores públicos y privados. Es decir, es el campo natural en el que pueden trabajar conjuntamente en estrategias y proyectos público-privados.

Gráfico No. 2 NIVELES DE INTERVENCIÓN EN LA COMPETITIVIDAD SISTEMICA



Básicamente, son tres las áreas en las que se debe trabajar para generar una nueva institucionalidad:

- Planificación y participación (convocatoria a todos los actores estratégicos).
- Descentralización (nuevas competencias a ser asumidas).
- Fortalecimiento institucional (equipo técnico para lograr trascender de un modelo de intervencionismo asistencialista a

* En la actualidad existen tres incubadoras de empresas en el país. Ellas han contado con el apoyo de actores estratégicos provinciales (gobiernos seccionales, empresa privada y universidades), convirtiéndose en entidades claves del desarrollo económico provincial. Las incubadoras asesoran a los emprendedores en la elaboración de planes de negocio y puesta en marcha de las empresas (los acompañan a introducirse en el mercado local e internacional de manera que generen: empleo, desarrollo, competitividad, eficiencia, dinamismo, producción y crecimiento económico). En su primer año de funcionamiento, las incubadoras impulsadas por la red de actores locales (donde los consejos provinciales han ejercido liderazgo, principalmente Pichincha), están logrando impulsar un número considerable de emprendimientos de nueva generación que incorporan un alto valor agregado a los procesos productivos, contribuyendo de esta manera a mejorar las estructuras micro para la gestión y a desarrollar un entorno favorable para el emprendimiento.

uno de promoción económica territorial).

En el nivel micro son claros los aportes que el gobierno provincial puede desarrollar. La articulación de programas de comercialización de productos para la reducción de los márgenes de intermediación y mejorar consecuentemente los precios de bienes básicos; la creación de estructuras empresariales eficientes está estrechamente relacionada con la capacidad de trabajar en red y articular a los diferentes actores que integran las cadenas productivas. Para ver claramente este aspecto, se pueden mencionar los ejemplos de las incubadoras de empresas existentes en Fichincha, Guayas y Loja¹¹.

Dos ejemplos de experiencias locales para el fomento de la competitividad sistémica

Resumen 1

ACUOH y CORPOAMBAO: dos experiencias para el desarrollo económico local

Los actores locales de Cuenca y Ambato, entre ellos los Gobiernos Provinciales de Azuay y Tungurahua, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han creado las corporaciones ACUOH y CORPOAMBAO respectivamente, para el desarrollo local. Los principales objetivos son:

- Mejorar las capacidades de la planeación estratégica concertada entre el sector público y otros agentes sociales, a través del fortalecimiento de liderazgo y de la capacidad operativa de las corporaciones.
- Construir las bases para un sistema de información económica local. Comenzar con un censo efectivo para presentar y promocionar los ventajas de la ciudad y la región, así como los datos e información necesarios para la toma de decisiones.
- Capacitar recursos humanos adaptando la oferta de entrenamiento a la demanda del sector productivo.
- Flexibilizar el sistema de formación técnica y profesional y responder a las necesidades productivas.
- Apoyar el proceso de descentralización municipal.
- Establecer un sistema de formación y entrenamiento para la mejora de la gestión municipal.
- Promover la presencia del sector privado en la gestión y la creación de algunos servicios demandados por la Municipalidad y sus empresas.

Para el cumplimiento de los objetivos se han diseñado y se encuentran ejecutando, varios proyectos, algunos de ellos, han sido los más importantes del proyecto inicial.

Impacto

- Los proyectos están contribuyendo a crear conciencia sobre la necesidad e importancia del desarrollo económico local con nuevos enfoques.
- Se empieza a dar un asentamiento y diálogo entre actores que antes trabajaban por caminos aislados.
- Los proyectos son horizontales y horizontales al proceso de descentralización del Estado.
- Al interior de los municipios se ha iniciado un debate sobre el rol que deben cumplir en materia de desarrollo económico local.
- Por lo general, las autoridades del gobierno local empiezan a percibir la necesidad de un fuerte proceso de modernización de la gestión municipal.
- Todo esto contribuye a la necesidad de promover acuerdos en el territorio que superen a las prácticas clientelares.

Amenazas

- La amenaza en el ámbito geográfico del proyecto, de una cultura de concertación público-privada que continúa limitada y restrictiva entre los actores.
- Municipios que nunca habían asumido responsabilidades en materia de desarrollo económico.
- Para los líderes en los Gobiernos Locales.
- Un sector privado siempre reacio de las actuaciones del sector público.

Conclusiones

- Se difunde el enfoque de un proyecto cuando está asignado a una institución recién creada, en la que además se requieren acuerdos y coordinación interinstitucional.
- Los compromisos de los actores locales, acordados en el diseño de los proyectos, son débiles y afectan la implementación de los mismos.
- Los Registros Transmisoros de los municipios y de las instituciones privadas impiden ver claramente la financiación de las Corporaciones.
- Existen temores en los socios de las corporaciones de estar financiando una nueva estructura burocrática más.
- La exigencia de resultados rápidos puede afectar la viabilidad de este tipo de proyectos.
- La división en dos fases ha impedido realizar desde el inicio, ciertos micro proyectos y acciones concretas que ayuden a la institucionalidad de las Agencias.
- La estructura operativa del BID limita el diseño original del proyecto al pie de la letra, lo que le otorga rigidez, le quita adaptabilidad a las condiciones cambiantes del entorno y de los actores. La velocidad de acción de los mismos a veces se opone a la propia dinámica de las Agencias.

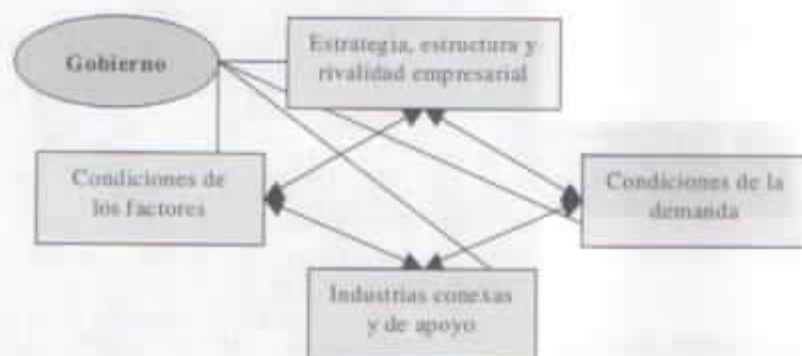
2. Las ventajas competitivas

"La competitividad de las empresas, clusters y regiones se basa en los cuatro factores del diamante de Porter"

El mayor aporte de Michael Porter²² fue el análisis de las ventajas competitivas. Una ventaja comparativa en una región es heredada (recursos naturales, mano de obra barata, etc.), mientras que una ventaja competitiva es creada (innovación, desarrollo tecnológico, etc.). La tarea que concierne al desarrollo económico territorial radica en la construcción de ventajas competitivas sobre la base de las ventajas comparativas existentes.

Con el fin de construir una metodología que permita a las regiones desarrollar un proceso de creación de ventajas competitivas, Michael Porter introdujo el concepto de cluster²³ para identificar y analizar un agrupamiento o cadena dentro de un sector de la actividad productiva. En términos generales, las condiciones que deben cumplirse para la existencia de clusters son: la presencia de un grupo de empresas en la misma rama dentro de un espacio geográfico delimitado, con un acceso (real o potencial) compartido a una parte significativa de los insumos y servicios de apoyo necesarios para llevar a cabo el proceso productivo.

Gráfico No. 3 EL DIAMANTE DE PORTER²⁴



Porter utilizó el "Diamante de la Competitividad" (Gráfico 3) para comprender las interrelaciones que se dan entre las empresas que actúan sobre una industria. Los cuatro componentes del diamante son: condiciones de los factores; condiciones de la demanda; estrategia, estructura y rivalidad empresarial; industrias conexas y de apoyo. Dentro de este enfoque, el gobierno (nacional, provincial o local) tiene una incidencia indirecta en el apoyo o dotación de condiciones favorables para el desempeño de la actividad de la industria.

²² Véase Michael Porter, "La Ventaja Competitiva de las Naciones", 1985.

²³ La traducción al español de la palabra cluster es "racmo".

²⁴ Véase Michael Porter, "La Ventaja Competitiva de las Naciones", 1985.

²⁵ Un cluster físico es una concentración geográfica conectada, no necesariamente articulada, de empresas del mismo ramo económico, de proveedores especializados, de oferentes de servicios al productor y de compañías en ramas económicas vinculadas.

Si bien, el diamante ha servido como una herramienta de análisis válida para comprender la estructura de las industrias asentadas en una región, fue diseñado sobre la base de una dotación de factores inicial y una "guerra de posiciones" entre los distintos eslabones de la cadena que permiten tener un mapa del cluster físico¹⁶. En la actualidad, la estrategia de competitividad no corresponde a una guerra de posiciones o dotación de factores, sino a una guerra de movimientos y capacidad de aprender e innovar más rápido que la competencia. Se requiere por tanto, de un enfoque de encadenamiento productivo integrado funcionalmente¹⁷, en donde un gobierno provincial puede jugar un papel determinante.

Gráfico No. 4 EL CLUSTER TERRITORIAL¹⁸



Un cluster integrado funcionalmente se caracteriza por:

- * Creciente eficiencia operativa de cada eslabón de la cadena.
- * Alta eficiencia de integración óptima entre los eslabones de la cadena de valor que caracteriza al cluster.

Utilizando el enfoque de encadenamientos productivos integrados funcionalmente es posible redefinir el concepto sobre ordenamiento territorial tradicional y anticuado, para empezar a delinear estrategias relacionadas con los clusters territoriales.

¹⁶ Un cluster integrado funcionalmente es un cluster físico de empresas, proveedores especializados, oferentes de servicio e instituciones asociadas (gobiernos locales, universidades, centros de investigación, empresas certificadoras, asociaciones comerciales) que compiten y cooperan en un campo económico específico mediante el desarrollo sostenido de economías de aglomeración.

¹⁷ Véase ITESM – EGAR 2003.

Un ejemplo de cluster territorial

Recuadro 2

El Caso del Estado de Tabasco en México: el programa "Tabasco en Acción"

Articulando clusters territoriales para la promoción económica

El Estado de Tabasco en México está ubicado en el sur del país, tiene una población de 1,5 millones de habitantes y una estructura productiva eminentemente agrícola y petrolera, posee un bajo nivel de industrialización.

El Programa "Tabasco en Acción" es un programa de clusterización y desarrollo regional que nació de la iniciativa conjunta del gobierno estatal y el sector privado. Tiene tres objetivos: generar una economía competitiva en la región; instalar un proceso de planeación participativa; y, cambiar la mentalidad de los pobladores para volverla más pro activa.

Es un programa enfocado en la acción y no en el diagnóstico; orientado a la creación de capital social, es decir, a crear un ambiente de confianza y cooperación entre los actores estratégicos locales.

Se han conformado grupos asociativos por rama productiva que, mediante un mecanismo participativo, discuten y definen programas, proyectos y acciones prioritarias para el desarrollo económico. Los grupos están divididos por clusters productivos (8 en total, por ejemplo, huleños, industria ligera, petroleros, etc.), dentro de ellos existen 76 iniciativas y 1250 personas involucradas. Se han concentrado los esfuerzos en la implementación de las resoluciones de los grupos de trabajo.

Además de tener definidos los proyectos prioritarios por cadena productiva y estar ejecutándolos, se ha logrado crear un verdadero capital social en el Estado, que se evidencia una frase mencionada a menudo en Tabasco: "ahora confiamos más en nosotros y entre nosotros".

Se ha institucionalizado el proceso y definido un plan de acción para los siguientes periodos en que la ejecución de los proyectos es la prioridad.

Lecciones del caso

- a. Es más importante considerar a un "Cluster Económico" como una estrategia para generar la ventaja competitiva, que como un fin.
- b. Es muy importante focalizar los esfuerzos para la integración y desarrollo de los clusters económicos.
- c. Es indispensable tomar en cuenta los valores fundamentales que aseguran el logro de una efectiva "cooperatividad competitiva".
- d. Es casi imposible que el 100% de las iniciativas o proyectos de acción que se llega a implementar, se pueda culminar.
- e. Hay que tomar en cuenta la importancia de la estrategia tecnológica para agregar valor a los productos y servicios de la región.
- f. Es fundamental la relación entre los procesos de planeación participativa y el factor humano.
- g. Hay que recordar que siempre existirán retos y obstáculos en la implementación de los proyectos de acción, además de los factores evolutivos y psicológicos que hay que cuidar continuamente.
- h. Hay que ser consciente de los "logros no medibles" y comunicarlos a todos los participantes en el proyecto para reforzar los factores evolutivos y psicológicos.

¿En la práctica, existen clusters territoriales en las provincias? De no existir, ¿puede el gobierno provincial impulsar su articulación?

El desarrollo económico del Ecuador se concentra en unos pocos espacios territoriales, sobre todo alrededor de Guayaquil, Quito y Cuenca. En el resto del país, prácticamente, no existen sistemas productivos integrados, con mercados especializados de productos,

insumos y recursos humanos, con instituciones de apoyo y fomento sectorial. Varias provincias se caracterizan por estructuras productivas de subsistencia y ni siquiera cuentan con empresas medianas.

Sin embargo, experiencias internacionales demuestran que incluso territorios con un potencial productivo limitado pueden aprovecharse de estrategias locales de desarrollo, siempre y cuando, se encuentren orientadas a facilitar que las empresas se integren en los sistemas productivos. En un contexto así, las interrogantes que surgen son: ¿cómo integrar las cadenas productivas?, ¿cuál es su escala territorial? y ¿cuál es el rol del gobierno provincial dentro de ese ámbito? Las respuestas a estas interrogantes son:

La mayoría de cadenas productivas en el país no está integrada. Actualmente existen esquemas de competencia que no están orientados al logro de mayores niveles de eficiencia en todo el agrupamiento productivo. La situación que se repite en casi todas las cadenas productivas del país¹⁸ es la presencia de una gran cantidad de pequeños productores de materia prima; pocos procesadores industriales que controlan los precios de la materia prima; escasas empresas exportadoras que se llevan el mayor margen de utilidad, perjudicando a los productores y procesadores; poca variedad de empresas proveedoras; y, gobiernos provinciales que no intervienen en la articulación de los actores de cada cadena.

La construcción de clusters territoriales está dada por la asociatividad competitiva, es decir, colaborar y competir cuando es necesario. Colaborar para mejorar el acceso a insumos y a servicios comunes, así como para alcanzar nuevos mercados. Competir para mejorar la eficiencia y calidad de los productos y servicios. En Ecuador no existen clusters territoriales integrados de esta manera y construirlos es una prioridad nacional. Para ello, los gobiernos provinciales deberían incentivar el desarrollo de una asociatividad competitiva. Esta sólo se podría alcanzar, en la medida en la que los actores de las cadenas productivas intervengan de manera sostenida en el desarrollo económico de su territorio.

Es evidente que la escala territorial de los encadenamientos productivos sobrepasa lo local. Un cluster no se encuentra en un asentamiento urbano. En un país eminentemente agrícola como Ecuador, las cadenas productivas tienen eslabones urbanos y rurales, sus relaciones van en los dos sentidos, por ejemplo: la materia prima se encuentra en lo rural, los servicios de apoyo en lo urbano.

Si la interrelación de las cadenas tiene actores urbanos y rurales, el nivel llamado a encargarse de la construcción y articulación de clusters territoriales es el que los engloba; es decir, el gobierno provincial, constituyéndose en el ente que convoque a los gobiernos municipales, universidades, gremios empresariales y demás actores estratégicos para definir los programas, proyectos y estrategias de ejecución.

¹⁸ Se entiende al capital social como la generación de un clima de confianza mutua entre los actores que integran los sectores estratégicos de la sociedad provincial (público, privado y académico).

¿Qué importancia tiene la asociatividad en la construcción de clusters?

El Desarrollo Económico Territorial se relaciona con el aprovechamiento de las capacidades internas de una provincia; es decir, de los actores estratégicos que hacen la actividad económica provincial, para articular esfuerzos y lograr objetivos comunes.

Es en la articulación de esfuerzos donde la asociatividad cobra importancia. A esta se la puede entender como la vinculación directa del sector público, privado y académico de una jurisdicción territorial en la definición de prioridades para el proceso de desarrollo económico territorial.

Ha sido comprobado en la práctica que las iniciativas de desarrollo territorial, impulsadas independientemente desde uno de los sectores estratégicos del desarrollo, tienen un impacto aislado y no son sostenibles en el tiempo. Para ejecutar políticas de DET que se constituyan en referentes provinciales, se requiere del "empoderamiento" de todos los actores. Para ello, la sociedad debe ser parte de todas las etapas del proceso, desde la definición conceptual hasta la implementación, es ahí donde la asociatividad tiene su razón de ser.

En el país existen algunos niveles de asociatividad, ya sea en el ámbito nacional, provincial o local. Los actores, políticas y estrategias varían en función del alcance que se persiga. En Ecuador se carece de instituciones que impulsen la asociatividad en los diferentes niveles de gobierno. Por lo que es recomendable crear instituciones que sean representativas de la sociedad, cuyo campo de acción se localice en toda la jurisdicción territorial donde se definan estas políticas y estrategias.

En ausencia de instituciones que impulsen la asociatividad es el nivel intermedio de gobierno el llamado a impulsarla. Este debe actuar como un ente que convoque, lidere, coordine y guíe un trabajo conjunto entre el sector público, privado y académico. Un espacio propicio para el debate democrático y la construcción de acuerdos entre esos actores podría ser el Comité Permanente de Desarrollo Provincial.

Para impulsar la asociatividad los gobiernos provinciales cumplen con cuatro requisitos básicos: a) están amparados por la Ley; b) son representativos de la sociedad provincial; c) tienen el poder de convocatoria suficiente; y, d) pueden llegar a todos los ciudadanos de su jurisdicción.

La Mancomunidad: una herramienta para superar la supraterritorialidad de los clusters

Un cluster no está limitado a una jurisdicción territorial definida, en la mayor parte de los casos, los eslabones de las cadenas productivas sobrepasan las fronteras provinciales. En esta circunstancia, la Ley de Descentralización prevé la mancomunidad como un mecanismo que viabiliza la intervención conjunta de dos o más gobiernos provinciales. Cuando éstos requieren intervenir sobre una cadena productiva, o realizar obras de infraestructura conjunta que sean de interés común,

se puede acudir a suscribir convenios de mancomunidad que les permita trabajar de manera integrada y afectar directamente a todo el cluster territorial.

¿Por qué articular las iniciativas de desarrollo local, impulsadas por los organismos nacionales e internacionales, a los programas de los gobiernos provinciales?

Las iniciativas de los organismos internacionales deberían entrar a formar parte de las agendas provinciales de promoción económica. La intención de poner en marcha un proceso de desarrollo económico territorial, que aproveche las capacidades locales, es precisamente la de unir esfuerzos y crear sinergias entre todos los actores. El gobierno provincial debe constituirse en el facilitador y promotor del proceso de desarrollo; para ello es necesario mantenerse informado sobre las iniciativas que se están plasmando en su jurisdicción y articularlas.

Este engarce debe darse sobre la base de una alianza estratégica de los actores de la provincia, dirigida a maximizar las probabilidades de generar un proceso exitoso de desarrollo económico y expresarse en un proyecto provincial concertado; logrado esto, hay que definir ¿quién hace qué y cuándo?

En una etapa inicial debe mantenerse vigente la noción de que el proyecto provincial es una responsabilidad colectiva, aunque liderada por el gobierno provincial; luego, su ejecución no corresponde solo al gobierno provincial; sino, a todos los actores que forman parte de la alianza estratégica, a la luz de proyectos concretos. La supervisión, control, evaluación, premiación, o sanción tienen que estar en manos de todos.

C. LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y LOS TERRITORIOS COMPETITIVOS

El Rol de los Gobiernos Provinciales en la construcción de Territorios Competitivos

1 Algunos elementos para que los Gobiernos Provinciales asuman el Desarrollo Económico Provincial

Si bien, los planteamientos conceptuales establecen el "deber ser", es fundamental analizar las potencialidades existentes en Ecuador para "hacer" un proceso de construcción de territorios competitivos en cada una de las provincias. Sobre la base de los conceptos se pueden plantear algunos elementos que podrían constituirse en el punto de partida para la definición del rol, las políticas y las estrategias a aplicarse para la formación de gobiernos intermedios fuertes, que se constituyan en actores protagónicos del desarrollo económico territorial.

Espacio, sociedad y poder provincial

De acuerdo a la Ley, el ámbito de los Consejos Provinciales en el campo del desarrollo económico es bastante amplio, sin embargo, la aplicación de programas de promoción económica territorial requiere de una combinación de tres factores: espacio provincial + sociedad provincial + poder provincial.

El espacio provincial

El "espacio provincial" aparece como una alternativa de reivindicación. La globalización de la economía, la dolarización, el proceso de reforma del Estado y la evidente carencia de estrategias de desarrollo económico, han causado un debilitamiento del Gobierno Central que obligan a mirar nuevamente lo provincial y local como una fórmula válida para fomentar actividades productivas que mejoren la calidad de vida de la población, revitalizando el desarrollo territorial endógeno y sus espacios de acción, como una alternativa para responder a las desigualdades de la sociedad.

Al hablar de "espacio provincial" estamos ampliando el campo de acción tradicional sobre lo rural, a pesar que la Constitución de la República (Art. 233) establezca que los Consejos Provinciales promuevan y ejecuten obras de alcance provincial....., exclusivamente en áreas rurales. Este artículo hace referencia únicamente a las obras físicas, no hace mención a la intervención "intangible" que un gobierno provincial debe tener para alcanzar un proceso sostenido de desarrollo económico territorial, es decir, la provisión de servicios que supere el espacio rural.

Sin embargo, lo urbano y lo rural constituyen un ámbito de acción controversial que se presta a la manifestación de conflictos: ¿Cómo intervenir bajo esta situación dual? El desarrollo territorial sólo puede entenderse como una articulación de lo urbano y lo rural; dos instancias interdependientes entre sí. En muchos casos, el crecimiento y

desarrollo de una ciudad se generan a partir del desarrollo agrícola; la apertura de nuevos negocios urbanos por procesos productivos en el entorno rural; la creación de posibilidades de empleo para la población rural a raíz del dinamismo urbano, etc.

Por ello, la intervención de los gobiernos provinciales en el desarrollo económico provincial debe necesariamente considerar lo urbano y lo rural. En la práctica se requiere asumir una imagen territorial basada en las interrelaciones económicas y sociales reales de la población, que no pueden estar circunscritas a los límites administrativos. En este sentido, dentro del proceso de descentralización, incluso la definición de competencias debe establecerse sobre el principio de subsidiariedad más que sobre el de territorialidad. Es decir, no se puede establecer el nivel de intervención en relación con lo urbano o lo rural, sino sobre el nivel donde sea más eficiente hacerlo, considerando la presencia de economías de escala o de alcance.

La sociedad provincial

El desarrollo económico provincial requiere de una "sociedad provincial" protagonista de su desarrollo. En este sentido se requiere la inserción ciudadana en la gestión socioeconómica de su territorio, incorporando mecanismos de participación, en donde las iniciativas hagan posible la activa intervención del ciudadano en la toma de decisiones.

Esta participación debe aparecer como un proceso social de intervención de un conjunto diverso de actores sociales y políticos, públicos y privados, en la definición de una visión compartida de un destino colectivo. No se trata únicamente de la participación política, sino de un mecanismo de articulación de las relaciones sociales, tampoco debe ser asumida simplemente como un sistema de toma de decisiones, sino como un modelo de comportamiento social y político.

El poder provincial

El gobierno provincial no es equivalente a poder provincial, puede existir el gobierno sin tener el suficiente poder para actuar de manera determinante en el proceso de desarrollo de su territorio.

La crisis del modelo centralista en Ecuador demanda la construcción de gobiernos seccionales fuertes, que asuman los vacíos que se produjeron con la aplicación incompleta de un modelo de reforma estructural. Por ello, el reto se plantea sobre la base de una nueva forma de actuación de los gobiernos provinciales que, incorporen, articulen y promuevan el desarrollo económico; con la participación de los actores públicos y privados; que debe ser complementada con una efectiva transferencia de competencias y recursos, como vía para construir poderes seccionales reales.

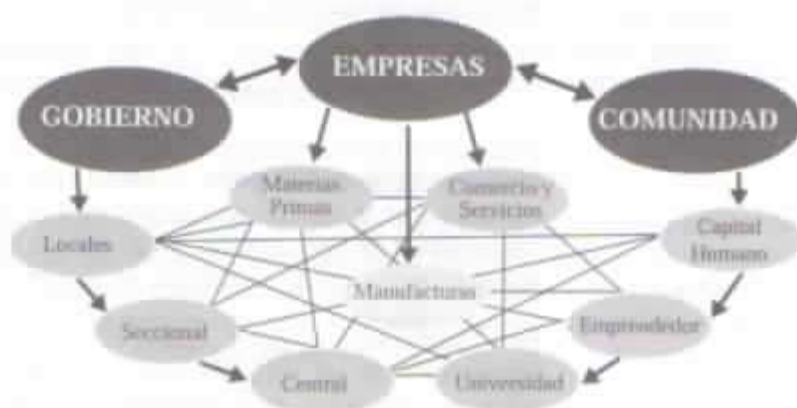
La construcción de territorios competitivos

En un contexto de competencia en el nivel nacional, existen territorios ganadores y perdedores, pero en un contexto de competencia global se

debe hablar de territorios competitivos o no competitivos¹⁹. Es necesario comprender que la competencia no está dada dentro de un esquema empresa vs. empresa, sino, territorio vs. territorio.

La competitividad de un territorio viene determinada por dos aspectos: la inserción del territorio en el entorno (competitividad hacia fuera) y la atracción de factores de crecimiento hacia él (competitividad hacia dentro). En este sentido, cabe preguntarse ¿Los gobiernos provinciales han cumplido con el rol de construir territorios competitivos en sus jurisdicciones? La respuesta, salvo contadas excepciones, es que hasta el día de hoy no lo han ejercido.

Gráfico No. 5 El Polinomio Competitivo²⁰



Tradicionalmente los gobiernos provinciales han desempeñado un rol de apoyo a la producción²¹, es decir, de dotación de infraestructura económica básica, mas no de promoción económica territorial, entendida como el trabajo en tres ejes fundamentales de acción: a) fortalecimiento de empresas existentes; b) atracción de nuevos inversores; y, c) promoción de nuevos negocios²².

Bajo este contexto, los posibles campos de acción de los gobiernos provinciales en el DET serían:

- * La creación de un entorno favorable para el desarrollo territorial.
- * El liderazgo para activación y canalización de las fuerzas sociales.
- * Articulador de actores público-privado (impulsar y consolidar la capacidad asociativa).

¹⁹ Un territorio es competitivo cuando las funciones realizadas por los actores que se asientan en él son sostenidamente más eficientes y eficaces que las realizadas por sus competidores, determinando una mayor posibilidad de colocar sus productos en los mercados globales, mejorando el bienestar y la calidad de vida de los pobladores.

²⁰ Véase Ezo. Pedro Sánchez Saiz, Programa Pichincha Competitivo, 2002.

²¹ El rol de apoyo a la producción se entiende como la provisión de infraestructura económica básica para mejorar las condiciones físicas de la producción mediante obras. La promoción económica se entiende como el trabajo integrado para la creación de un ambiente favorable para facilitar y posibilitar inversiones productivas en una región. PNUD, 2003.

²² Véase LPES - CEPAL, 2001.

- Promotor económico (generar un entorno innovador y garantizar la adopción de nuevas tecnologías para reducir las brechas existentes).

En síntesis, los gobiernos provinciales podrían asumir el rol de facilitador, promotor e impulsor para la asociatividad y la construcción de clusters territoriales.

Un ejemplo de experiencias para la construcción de territorios competitivos...

Recuadro 3

La Agenda Provincial de Producción y Competitividad del Gobierno de la Provincia de Pichincha

El Gobierno de la Provincia de Pichincha, sobre la base de las demandas ciudadanas expresadas durante el diseño del Plan General de Desarrollo de la Provincia, ha sistematizado las necesidades prioritarias en los rubros de Pichincha y las ha traducido en programas y proyectos que serán ejecutados en el corto, mediano y largo plazo.

El Plan General de Desarrollo de la Provincia está orientado a fortalecer tres ejes fundamentales de la construcción de territorios competitivos y del desarrollo económico territorial:

1. El mejoramiento de la calidad de vida de la población
2. Construcción de infraestructura económica básica
3. Creación de un contexto favorable para el desarrollo de emprendimientos económicos

Las estrategias diseñadas para la consecución de estos ejes consensuados, se orientan hacia el mejoramiento de la competitividad de las empresas, la promoción económica y el apoyo a las actividades innovadoras de alto potencial generador de ingresos. Estas estrategias, se llevaron a cabo mediante la implementación de la Agenda Provincial de Producción y Competitividad de Pichincha, a partir del año 2005, declarado por el GPP, el Año de la Producción y la Competitividad.

Paralelamente a ello, la Agenda de Producción y Competitividad Provincial, tiene como misión la generación de espacios de acción entre los actores involucrados en la actividad económica, a fin de dinamizar el aparato productivo provincial.

Objetivo de la Agenda de Producción y Competitividad Provincial

Sentir las bases para la construcción de la asociación público-privada, que permita impulsar el desarrollo económico sostenible de la Provincia de Pichincha.

Programas de la Agenda de Producción y Competitividad Provincial

1. Programa de Competitividad Rural
2. Programa de Competitividad Industrial
3. Programa de Comercialización
4. Programa de Financiamiento

Resultados verificables en la actualidad

- Dentro del Programa de Competitividad Rural se ha creado el Centro de Servicios Agropecuarios que brinda servicios de asistencia y asesoría a los pequeños productores del noroccidente de Pichincha. Se están implementando los grupos estagiales demostrativos.
- Se han constituido las empresas del economía mixta de permiso y permiso para mejorar las márgenes de comercialización de los pequeños productores.
- Se encuentra operando la incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Pichincha, existen 11 proyectos empresariales en marcha.
- Se han creado cinco Centros de Servicios Empresariales en la provincia, que brindan asesoría en gestión empresarial a los pequeños empresarios.
- Se ha logrado articular al sector público, privado y académico en un esfuerzo común para aprovechar las capacidades provinciales.

Se requiere fortalecer

- La promoción de los nuevos roles asumidos, con la relación al Consejo Provincial con su papel esencialidad y no de Promotor Económico Territorial.
- La sostenibilidad de los proyectos implementados, los mayores resultados serán pasables en el mediano plazo.
- Los compromisos institucionales de los actores locales. Se requiere mayor compromiso de los municipios, gremios empresariales y universidades que trabajan en la provincia.

La nueva institucionalidad que se está generando. Se requiere crear una instancia independiente y representativa de todos los sectores, que gestione exclusivamente todos los proyectos contemplados en la Agenda (Cooperación de Promoción Económica Territorial).

La descentralización fortalece el desarrollo económico provincial

Con la descentralización⁹⁹, Ecuador aspira a ampliar la base del crecimiento económico. Una estructura descentralizada del Estado ofrece ventajas de desarrollo económico y social; crece la importancia de los espacios económicos locales; el desarrollo productivo ya no es un asunto del gobierno nacional, sino tarea de todos los niveles del Estado. De esta forma, en muchos países los gobiernos intermedios asumen nuevas funciones en pro del desarrollo productivo, tales como, ordenamiento territorial, provisión de infraestructura y servicios básicos, creación y gestión de parques industriales etc. Con estas actividades se pretende ampliar la base del desarrollo productivo, incentivando la modernización de las empresas existentes, atrayendo nuevos capitales de inversión y promoviendo la creación de nuevas empresas.

Un elemento fundamental de la competitividad de los espacios económicos son los costos de transacción de sus empresas. En términos generales, los costos de transacción son mayores para empresas pequeñas que para empresas grandes y mayores para empresas innovadoras que para aquellas con productos ya establecidos. Con eficientes instituciones locales de servicios empresariales de infraestructura y de fomento productivo es posible bajar considerablemente los costos de transacción de las empresas. Los gobiernos provinciales están llamados a intervenir en la reducción de estos costos en sus jurisdicciones territoriales.

La descentralización posibilita a los gobiernos provinciales asumir competencias que los conviertan en promotores económicos para superar su rol tradicional y pasar a uno de generador de oportunidades y facilitador de la actividad económica provincial.

La descentralización está estrechamente vinculada a la eficiencia y parece particularmente apropiada para facilitar la competitividad. Sólo a partir de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las actuales tendencias del mercado. La descentralización será el medio por excelencia para que el Estado desempeñe sus funciones en forma más eficiente, a partir de la:

- a. provisión adecuada de servicios públicos a los diferentes territorios, al mismo tiempo que una mayor eficiencia fiscal;
- b. descongestión de la administración pública, y
- c. mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

La planificación del desarrollo en la construcción de territorios competitivos

En Ecuador, salvo contadas excepciones, los esfuerzos en la planificación del desarrollo no han avanzado más allá de esbozar

⁹⁹ El Art. 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, define a la Descentralización como: "la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros de las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos, a efecto de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales".

lineamientos de carácter general, sin llegar a establecer políticas o estrategias que impulsen de manera sistemática el desarrollo económico, sino más bien, se han convertido en un listado de demandas segmentadas territorialmente y desarticuladas de una visión estratégica global de mediano y largo plazo.

La ausencia de una visión de desarrollo económico en la planificación ha dejado de lado realidades como, el crecimiento de desigualdades, inequidad, débil influencia del gobierno provincial sobre el sector productivo e insostenible ambientalmente. Por ello, resulta imprescindible incorporar el enfoque económico a los planes de desarrollo y superar la tradicional e inadecuada división de lo rural y lo urbano, para dar paso a propuestas de carácter integral que promuevan el desarrollo económico de las provincias.

La carencia del enfoque económico en la planificación ha significado que los gobiernos provinciales no cuenten con una estrategia de desarrollo económico y que la gestión pública provincial no apoye iniciativas productivas privadas. Así mismo, la planificación adolece de concertación para el desarrollo de actividades económicas, lo que ha significado que los actores provinciales no acuerden estrategias para el desarrollo de sectores económicos; que exista escasa cooperación, coordinación y comunicación entre agentes públicos y privados; y una débil participación del sector privado en el desarrollo económico de las provincias.

Esto ha provocado: ausencia de iniciativas y acciones en los planes estratégicos encaminadas al fomento de pequeñas y medianas actividades económicas; dispersión y atomización de acciones; y; que los empresarios no incorporen propuestas de mejoramiento en la gestión de las actividades económicas.

La planificación puede convertirse en el mecanismo mediante el cual se definan estrategias, programas y proyectos para el desarrollo provincial y debe tener como objetivo estructurar un "pacto social" entre los actores públicos y privados que conduzca a generar las condiciones para la creación de un territorio competitivo.

Los elementos principales que deben presentarse en un proceso de planificación participativa son¹⁰:

- contar con mecanismos de información previa;
- acudir directamente a un conjunto de actores sociales e instituciones;
- permitir a los actores sociales la toma de decisiones;
- dotar a las organizaciones sociales de facultades para ejercitar acciones de fiscalización o control; y,
- permitir a los actores sociales el derecho de formular propuestas.

¹⁰ Véase Enrique Quedena, "Descentralización y Gestión Estratégica del Desarrollo Local" Bolivia, Ecuador y Perú, Escuela para el Desarrollo, Ruraiter, Lima 2002.

La planificación territorial debe tener en cuenta los factores de localización tangibles, es decir, considerar las características de cada región dentro del territorio (provincia); sus particularidades y requerimientos prioritarios para el impulso del desarrollo. Es así, como los gobiernos provinciales se pueden convertir en impulsores del DET en sus jurisdicciones y líderes de la construcción de territorios competitivos.

Existen diversas zonas que requieren fortalecer las condiciones de producción, de comercialización o de agrupación de los productores. El gobierno provincial debería convertirse en el ente que impulse el desarrollo de acuerdo a los factores específicos de cada zona y a sus vocaciones productivas.

Los clusters territoriales se podrán entazar en función de ciertos proyectos de fomento y articulación de cadenas productivas, ampliando la visión tradicional de ordenamiento territorial, incorporando variables económicas a las decisiones de planificación del desarrollo.

Un aporte de planificación dirigida a la acción...

Recuadro 4

Un aporte de planificación para la competitividad
Experiencias del proceso PACA impulsado por el CONCOPE

PACA (Participatory Assessment of Competitive Advantage) es un conjunto de herramientas para presentar un diagnóstico de los ventajas y desventajas competitivas de una localidad y unas propuestas prácticas y concretas para estimular la economía local y regional. En su sentido más amplio, es un acercamiento participativo, desde abajo y pragmático al desarrollo económico territorial.

PACA identifica propuestas inmediatas y prácticas para:

- mejorar la productividad y calidad
- crear ventajas competitivas únicas
- aprovechar oportunidades de negocios
- estimular un trabajo conjunto entre los actores locales

El CONCOPE se encuentra impulsando un proceso de realización del PACA en las provincias del país, en este caso se presentaron en febrero últimos los resultados de los procesos de las provincias de Los Ríos y El Oro.

Se trabajó sobre la base cinco elementos clave de la competitividad provincial: la producción, la comercialización, la gestión pública e instituciones, sustentabilidad y la organización general.

Para el caso de la provincia de Los Ríos se trabajaron las cadenas productivas del maíz y la soya. Con la participación de los actores locales se logró identificar los puntos fuertes, débiles y acciones inmediatas a realizar.

Para el caso de la provincia de El Oro se analizó la cadena de la pesca artesanal, de la misma manera, se identificaron los puntos fuertes y débiles, así como las acciones inmediatas a realizar.

Ventajas del proceso PACA:

- Es un proceso participativo, muy práctico, que involucra a los directos involucrados en las cadenas productivas
- Transmite a los actores de las cadenas el mensaje de que está en sus manos la ejecución de acciones para mejorar la productividad y competitividad, el gobierno es únicamente un ente de apoyo.

Desventajas

- Es un proceso parcial, que puede servir como un instrumento de apoyo para la definición de programas y proyectos provinciales, más no como una estrategia global de promoción económica.
- Debe ir enmarcado dentro de una agenda de promoción económica provincial.
- Se corre el riesgo de que sea un esfuerzo de la comunidad únicamente "mientras los técnicos lo apoyan" y una vez que concluye el PACA puede no haber continuidad.

Por las razones expuestas, es necesario transmitir a los gobiernos provinciales la capacidad técnica para dar continuidad al proceso y enmarcarlo dentro de una agenda integral de promoción económica provincial, con miras a obtener resultados palpables en el corto, mediano y largo plazo en el mejoramiento de los niveles de competitividad provincial.

D. LAS POLÍTICAS

MÓDELO CONCEPTUAL + FACTORES DE ÉXITO = POLÍTICAS DE INVERSIÓN INTERVENCIÓN DESDE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

A partir de la base conceptual y de algunos elementos de análisis tratados en este documento, se pueden poner a discusión políticas de desarrollo económico territorial, que podrían impulsarse desde los gobiernos provinciales y están orientadas a fortalecer los encadenamientos productivos.

1 El Rol de la Autoridad Provincial en el Proceso y la Gestión Pública Local

Admitiendo que los consejos provinciales van a asumir nuevas competencias dentro de la promoción económica, se requiere que la principal autoridad provincial, el Prefecto, sea un gerente público que posibilite la integración de los diversos sectores de la actividad provincial dentro del proceso de desarrollo territorial. ¿Cuál debería ser el perfil de la autoridad provincial? A continuación se presentan algunos rasgos, cualidades y experticias:

- manejo de la visión estratégica;
- conducción de las relaciones políticas;
- capacidad de conducción y liderazgo;
- habilidades gerenciales;
- armonizador de lo técnico con lo político;
- conocedor del marco normativo

En cuanto al perfil del servidor público provincial debe ser capaz de: tomar decisiones; asumir plena responsabilidad por sus actos; rendir cuenta de los resultados y tener vocación de servicio. Todo esto en el marco de los nuevos planteamientos sobre gestión pública local.

La gestión pública local se relaciona con el logro de objetivos y resultados; una mayor efectividad y eficiencia; y, una mejor productividad y transparencia, tomando al desarrollo institucional como eje transversal. La gestión local con calidad implica optimizar el uso de los recursos, obteniendo un máximo beneficio para la población y teniendo un mínimo de costos.

Para el logro de estos objetivos, es necesario implantar un enfoque integral de la gestión local que incluye seis ámbitos con sus respectivas áreas críticas:

- Gestión de Servicios Públicos: en el marco del desarrollo humano; de los recursos naturales; del desarrollo económico y de la producción normativa.
- Gestión Estratégica: Planificación Participativa del Desarrollo; Planificación Estratégica Institucional; Estrategia

Organizacional; Normativa; Comunicación o Imagen Institucional.

- Gestión de Recursos Económicos Financieros: fuentes de recursos económicos financieros; planificación, asignación, administración y control del uso de los recursos; evaluación económico financiero de las inversiones.
- Gestión Administrativa: ejecución de la programación operativa y del presupuesto; administración de bienes y servicios; gestión de recursos humanos (administración de personal, clima organizacional, trabajo en equipo); procesos y procedimientos; control de gestión y evaluación de resultados.
- Gestión de Relaciones: definición de redes e instancias de articulación y coordinación interinstitucional; identificación de actores e instituciones y sus roles; establecimiento de relaciones de articulación (pactos estratégicos).
- Gestión Política: participación ciudadana; relación con el Consejo Provincial; con el partido político y otros partidos opositores o aliados.

Para administrar bien un gobierno provincial se necesita planificar, organizar, ejecutar y controlar:

Planificar, programar, organizar involucra:

- Sistema de Planificación
- Sistema de Programación de Operaciones
- Sistema de Presupuesto
- Sistema de Organización Administrativa
- Metodologías para la formulación de Planes Desarrollo

Para ejecutar actividades programadas se requiere:

- Sistema de Inversión Pública
- Sistema de Administración de Personal
- Sistema de Administración de Bienes y Servicios
- Sistema de Tesorería y Crédito Público
- Sistema de Contabilidad
- Sistema de Gestión por Resultados
- Estrategia Comunicacional

Controlar la gestión, demanda:

- Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control
- Sistema de Información Gerencial
- Indicadores de Gestión

El planteamiento de políticas de intervención parte de la definición del nuevo rol de los gobiernos provinciales, el cual puede ser resumido en cuatro términos principales: articulación, promoción, facilitación de procesos y prestación de servicios.

2 Políticas de Articulación

Las políticas de articulación guardan relación con el nivel meta de la competitividad sistémica, es decir, con la generación de capital social que permita la superación de la fragmentación social. Dentro de este ámbito, los gobiernos provinciales deberían cumplir un rol protagónico. Un proceso de Desarrollo Económico Territorial sólo puede impulsarse por el trabajo conjunto de los actores estratégicos de una jurisdicción y el gobierno provincial es el llamado a unirlos.

Se puede clasificar a las políticas de articulación en dos: a) políticas de articulación vertical, y, b) políticas de articulación horizontal.

Políticas de articulación vertical

Este grupo de políticas tiene el objetivo de mejorar la inserción del territorio (provincia) dentro del contexto económico nacional, es decir, fortalecer la competitividad hacia fuera.

a. Servicios de intermediación entre lo nacional y lo local.

Las instituciones de promoción económica dependientes del gobierno central, en su mayor parte, no tienen la posibilidad de establecer un proceso de diálogo y consenso con gremios y sectores productivos asentados en las provincias que requieren la ejecución de programas y proyectos prioritarios.

En gran medida, las prioridades establecidas por los órganos dependientes del gobierno central dentro del DET no guardan relación con las aspiraciones de los actores locales. El gobierno provincial debería cumplir la tarea de articulador entre el nivel nacional y los actores locales para viabilizar la ejecución de programas y proyectos, es decir, actuar como canalizador de las demandas provinciales frente a los respectivos ministerios e instancias administrativas del gobierno.

Estos servicios de intermediación permitirían, por una parte, que el gobierno provincial ejecute con mayor eficiencia algunas funciones delegadas desde el nivel nacional; y por otra, el impulso a iniciativas y proyectos público – público de diferentes niveles de gobierno para el DET.

Políticas de articulación horizontal

Este grupo de políticas tiene el objetivo de fortalecer el polinomio competitivo dentro de la jurisdicción provincial. Es decir, vincular al gobierno, empresa y comunidad en un trabajo en red (networking) orientado a fortalecer el proceso de desarrollo económico territorial. Podemos clasificar a las políticas de la siguiente manera:

Impulso y fortalecimiento de la capacidad asociativa.

Esta política guarda relación con el rol de liderazgo por parte del gobierno provincial, para generar un clima de confianza entre los actores público, privado y académico asentados en la jurisdicción provincial.

Los gobiernos provinciales deberían dirigir sus esfuerzos a la promoción de acuerdos y mecanismos de concertación entre los actores estratégicos de las cadenas productivas, de modo de propender a la consolidación de espacios entre ellos para la generación de economías de escala en todos los ámbitos de la producción.

El trabajo articulado entre los actores sólo se puede lograr cuando existe una agenda clara de proyectos de DET. El rol que el gobierno provincial debe cumplir dentro de este aspecto es el de liderar la búsqueda de consensos y acuerdos en la priorización de proyectos. A medida que avanza la ejecución de estos proyectos y se van alcanzando logros, surge la generación de confianza entre los representantes de cada sector.

Definición de visiones y estrategias comunes para el DET

Para poner en marcha un proceso de DET es imprescindible establecer el norte hacia el que se quiere llegar. El gobierno provincial debería liderar el proceso de planificación participativa que permita definir una visión y estrategias compartidas entre los actores vitales de la provincia.

Dentro del campo de la planificación se pueden distinguir tres campos de intervención para los gobiernos provinciales:

- coordinar la planificación entre el nivel nacional, provincial y municipal;
- profundizar el enfoque económico en la planificación del desarrollo provincial, con la participación de actores públicos, privados y académicos;
- asesorar y facilitar procesos de planificación a los niveles más bajos de gobierno (municipios y parroquias).

La política de planificación territorial debe ser entendida desde el punto de vista económico; es decir, debe estar enfocada a la promoción del uso del suelo de acuerdo a sus ventajas competitivas, así como a promover la diferenciación productiva en la provincia.

En Latinoamérica, los gobiernos intermedios modernos han ejercido el rol de promotores y ordenadores territoriales, mediante el impulso a la realización de obras que marcan la vocación productiva de determinadas zonas. Por citar algunos ejemplos: la construcción de parques industriales y tecnológicos; la promoción de distritos agroindustriales especiales en Brasil, entre otros, son casos que revelan el verdadero rol que un gobierno provincial debe cumplir en el marco del ordenamiento territorial.

Impulso a proyectos e iniciativas público – privado

La articulación efectiva se logra al momento de la ejecución de proyectos conjuntos entre el sector público y privado. El proceso debe partir de la identificación de puntos de interés comunes, para posteriormente definir las estrategias de ejecución y las obligaciones de cada una de las partes. El proceso de ejecución permitiría fortalecer los vínculos y la confianza mutua entre los dos sectores.

3. Políticas de Promoción Económica Provincial

- Políticas de estímulo a la competitividad de las empresas

Este grupo de políticas buscan, en forma simultánea, resolver los problemas relacionados con la baja rentabilidad de las actividades productivas y los de manejo y conservación de los recursos naturales.

Estos objetivos serán alcanzados a través del manejo de los siguientes ejes transversales:

- apoyo a iniciativas innovadoras y rentables de pequeños y medianos productores;
- inserción a los mercados internos y externos en condiciones competitivas;
- fortalecimiento a la organización campesina.

Los programas y proyectos a ejecutar se orientan a asegurar a la población rural el acceso a:

- instrumentos de fomento productivo financieros y no financieros;
- fortalecimiento de las capacidades técnicas y empresariales;
- infraestructura productiva y de servicios de promoción económica.

El ámbito financiero de las medianas y pequeñas empresas (MYPIMES) es sólo uno de los ejes que hay que fortalecer, existe también el requerimiento para la prestación de servicios no financieros que permitan a los empresarios acceder a sistemas de información e inteligencia de mercados; reducción de trámites burocráticos para la constitución o modificación de empresas; y servicios informáticos para el desarrollo del comercio electrónico. El gobierno provincial puede y debe desarrollar instrumentos orientados a la provisión de estos servicios, aprovechando las economías de escala que se presentan para llegar a todo el territorio provincial.

El apoyo para reforzar la gestión de las organizaciones campesinas, así como, la creación de nuevas formas asociativas empresariales debe ser una prioridad para los gobiernos provinciales. De igual forma, el impulso al emprendimiento empresarial mediante el direccionamiento para la ejecución de proyectos innovadores que posibiliten la incorporación de valor agregado a los productos y la inserción en los mercados internacionales, como opciones de calidad y diversidad.

La ejecución de estas políticas permitiría fortalecer la asociatividad competitiva y construir los clusters territoriales que han sido destacados como instrumentos de DET en el presente documento.

Políticas de generación de un entorno favorable para la inversión

Este grupo de políticas está relacionado con la generación de instrumentos financieros alternativos que permitan la capitalización de las iniciativas productivas y los emprendimientos empresariales.

Existen diversas formas de financiamiento alternativo en donde el gobierno provincial puede ejercer un rol protagónico, por ejemplo: los fondos de garantía recíproca, retrogarantía, fondos de capital de riesgo, capital semilla, fondos de ángeles inversionistas, entre otros.

Políticas de impulso a un entorno innovador

El proceso de innovación y desarrollo científico tecnológico en el país se sustenta, básicamente en tres ejes, los que deberían actuar de manera articulada para contar con un Sistema Nacional de Innovación:

- las capacidades propias de las empresas para crear, asimilar e incorporar progreso técnico;
- el sistema científico – tecnológico formal (institucional);
- otros organismos de investigación.

La política de investigación y desarrollo tecnológico aplicado al sector productivo busca facilitar el proceso de innovación con un enfoque de demanda, tomando en cuenta los requerimientos empresariales, sobre todo, de las pequeñas y medianas firmas, para desarrollar procesos que generen valor agregado con la finalidad de obtener bienes y servicios competitivos en los mercados internacionales.

El gobierno provincial debería promover, de manera prioritaria, la generación de tecnologías aplicables a la producción e impulsar la creación del Sistema Provincial de Transferencia de Tecnología Productiva, el cual agrupe a los institutos de investigación, universidades, municipios y empresa privada para la promoción de la investigación y desarrollo de tecnología productiva.

Allí se deberían desarrollar programas y proyectos orientados al impulso de los emprendimientos empresariales en el área de base tecnológica.

4 Políticas para la Facilitación de Procesos

Este grupo de políticas está orientado a generar algunas condiciones de apoyo para el proceso de desarrollo económico provincial.

Política de apoyo a la generación de información económica provincial

Los gobiernos provinciales deberían impulsar la creación de sistemas de información provinciales los cuales incluirían información territorial, económica, productiva y coyuntural. Los sistemas de información tienen como objetivo promover el conocimiento de las ventajas potenciales en determinadas áreas para promover el aprovechamiento productivo. Además podrían constituirse observatorios económicos para monitorear la situación provincial y promover actividades rentables en cada jurisdicción.

Política de capacitación y asistencia técnica

Las principales acciones que deberían ejecutarse en cuanto a capacitación son las siguientes:

- consolidación de la relación entre los actores de los sectores productivos, involucrando programas de apoyo a la competitividad y productividad empresariales y de mejoramiento de calificaciones de los trabajadores ocupados;
- los vínculos entre las universidades y los sectores productivos deben reforzarse y enfocarse a lograr una mayor interrelación que atienda las necesidades e inquietudes de ambos sectores.

Los procesos productivos modernos se basan, cada vez con mayor intensidad, en el conocimiento. Las empresas que introducen mejoras en el nivel de capacitación de sus trabajadores presentan los resultados más interesantes en términos de rentabilidad y productividad.

Los habitantes de cada una de las provincias del Ecuador enfrentan ahora nuevos desafíos en el plano del desarrollo del potencial humano, además de eso, se debe enfrentar un viejo reto: reducir los rezagos en materia de capacitación laboral que se ha acumulado en tiempos pasados. El desafío que se plantea es el fortalecer los vínculos entre producción del conocimiento y su difusión mediante sistemas eficientes y eficaces de capacitación laboral.

5. Políticas Especiales Transversales

El proceso de desarrollo económico territorial debe ser liderado por un gobierno provincial fuerte, con la suficiente capacidad de gestión para ejecutar los proyectos planteados, es decir, un organismo descentralizado que asuma nuevas competencias que son necesarias para llevar adelante un proceso de DET.

Política de descentralización

La política de descentralización debe enmarcarse en criterios de planificación territorial integral. Los gobiernos provinciales deben asumir nuevas competencias que les permitan actuar de manera sistémica sobre el territorio que les compete. Un proceso de desarrollo económico provincial debería valerse de la descentralización como la herramienta que permita construir un poder provincial legítimo.

La política de descentralización vinculada al DET debería considerar, básicamente tres aspectos que permitan mejorar la eficiencia administrativa y las relaciones entre los actores locales para la puesta en marcha de un proceso sostenido de desarrollo.

Provisión adecuada de servicios públicos, al mismo tiempo que una mayor eficiencia fiscal.

La articulación de clusters territoriales está directamente relacionada con la provisión eficiente de servicios públicos. Los eslabones de las cadenas productivas deben estar integrados, todos ellos, desde la provisión de materias primas hasta la comercialización de productos terminados. El gobierno provincial debería trabajar en función del incremento de la eficiencia productiva sobre la base de servicios públicos de calidad.

El caso de la vialidad es el más claro ejemplo. Una provincia que cuenta con vías de buena calidad brinda a los sectores productivos, asentados en ella, la posibilidad de mejorar la eficiencia productiva, de reducir costos de transacción y de generar economías de escala que permitan incrementar la productividad. La calidad de los productos mejora por la poca incidencia que tienen los daños por transporte, entre otras externalidades positivas que genera una óptima condición vial.

La situación descrita se puede replicar en sectores como el de generación eléctrica, riego, manejo de cuencas hidrográficas, gestión ambiental, entre otros.

En este sentido, el gobierno provincial debería asumir la administración y gestión de sectores que son estratégicos para la puesta en marcha de procesos de Desarrollo Económico Provincial. A nivel macro, se generaría una mayor eficiencia en el manejo fiscal, se liberaría al gobierno central de la necesidad de realizar inversiones cuantiosas, permitiendo desarrollar procesos de concesión, supervisados por el gobierno provincial.

Descongestión de la administración pública

Al momento de formalizar su actividad, los actores de las cadenas productivas enfrentan una serie de trabas que limita la dinámica empresarial. El gobierno provincial podría contribuir a descongestionar la administración pública, ya sea asumiendo nuevas competencias y ejecutándolas, o coordinando el trabajo con otros organismos del Estado.

La descongestión de la administración pública genera externalidades positivas que se pueden traducir en una mejora del quehacer empresarial, debido básicamente, a la disminución en los tiempos que provoca reducción de los costos de transacción. En el país existen ejemplos del trabajo articulado desarrollado por distintas instancias de la administración pública coordinadas por el gobierno provincial, uno de ellos es el de las ventanillas únicas empresariales de Quito, Guayaquil y Loja.

Mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto

La cercanía, gobierno – comunidad, permite que se genere un proceso de priorización del gasto público por parte de la comunidad, es decir, la población de la provincia puede ser partícipe de las decisiones en cuanto a ejecución de proyectos se refiere. Así mismo, se puede arrancar con un proceso de rendición de cuentas que permita a los electores evaluar la gestión de sus administradores provinciales.

En suma, existen dos etapas dentro de la participación comunitaria en la toma de decisiones: una de priorización de obras y proyectos (ex ante) y otra de rendición de cuentas sobre la ejecución (ex post). El gobierno provincial debería impulsar las dos para fortalecer las relaciones con la comunidad, democratizar y transparentar la gestión pública provincial.

Política de fortalecimiento institucional

El proceso de desarrollo económico territorial y la ejecución de las políticas descritas, sólo pueden llevarse a cabo bajo el liderazgo de un gobierno provincial fuerte, que cuente con la capacidad técnica suficiente para planificar, administrar y ejecutar proyectos prioritarios.

La institucionalidad se vería fortalecida gracias a un trabajo que los gobiernos provinciales deberían desarrollar "casa adentro" en tres aspectos principales: la capacitación del recurso humano, la incorporación de la tecnología a la gestión y la reingeniería interna.

La capacitación del recurso humano

Institucionalizar la capacitación del recurso humano como una política de gestión interna es fundamental para mejorar la productividad y eficiencia del gobierno provincial. Si se están asumiendo nuevas competencias y se inicia el trabajo en varias áreas para las que no ha existido una preparación previa del personal, se hace necesario desarrollar destrezas que permitan asumir las nuevas tareas y llevarlas adelante con eficacia.

La incorporación de la tecnología a la gestión

El nuevo orden económico mundial demanda que todas las personas e instituciones se preparen para incorporar los cambios tecnológicos a su vida cotidiana. El gobierno provincial debería sumarse a esta corriente y aprovechar las facilidades tecnológicas que se presentan en la actualidad para mejorar la gestión pública, reducir los tiempos y costos de transacción y consecuentemente incrementar la eficiencia.

La reingeniería interna

Un gobierno provincial, que asume nuevas funciones y se pone a la vanguardia dentro del proceso de desarrollo económico territorial de su jurisdicción, no puede gestionar los nuevos retos planteados con una estructura antigua, adaptada a una realidad pasada.

Las nuevas condiciones demandan reestructuraciones internas que se ajusten al nuevo ritmo de gestión. Para ello, se debería impulsar un proceso de reingeniería y definición de procesos que conlleven a la estructuración administrativa orgánica y funcional del gobierno provincial. En la siguiente sección del presente documento se presentan algunas alternativas para la reestructuración interna, en función del DET.

E. ALGUNAS HERRAMIENTAS DEL DET

APLICACIONES PRACTICAS

1. Agenda Provincial de Promoción Económica

La Agenda Provincial de Promoción Económica consiste en la sistematización de programas y proyectos que el gobierno provincial debe impulsar y en algunos casos ejecutar, para fomentar el desarrollo económico provincial. La agenda es un plan participativo general de acción que permite articular los esfuerzos de los actores públicos, privados y académicos en la construcción de un territorio competitivo. Para la construcción de la agenda se observan cuatro etapas claramente diferenciadas: diagnóstico, visión, estrategias y acción.

Durante el diagnóstico se plantea responder de manera pormenorizada cuatro ámbitos centrales relacionados con: a) la situación actual de la economía nacional y provincial; b) caracterización de las actividades económicas motoras; c) identificación de los productos y los mercados estratégicos; y, d) análisis de los impactos ambientales generados por las actividades económicas.

En el diagnóstico resulta fundamental analizar la relación entre la posible oferta de servicios por parte del gobierno provincial y la demanda real con relación a servicios de promoción económica por parte de la comunidad.

En la definición de la "visión económica" se plantea identificar los clusters relevantes de la provincia, así como la infraestructura económica clave. La generación de estrategias para el desarrollo de una economía competitiva provincial procura diseñar estrategias globales y sectoriales, estrategias específicas de clusters y estrategias de infraestructura económica.

Entre las estrategias para el desarrollo de la competitividad provincial, que pretenden integrar y desarrollar clusters económicos, se debe considerar:

- desarrollar y mejorar los factores básicos para el desarrollo;
- promover exportaciones;
- promover y atraer inversiones;
- mejorar la calidad y la productividad;
- generar y fortalecer MIPYMES;
- comunicar y consensuar acciones y logros.

La acción se materializa mediante el establecimiento del plan estratégico de acción y los planes operativos anuales. El plan se orienta a proponer estrategias para el desarrollo de la competitividad provincial y a formular proyectos o acciones para el corto, mediano y largo plazo.

Como proyectos de clusters y de los Grupos Asociativos para la Competitividad (GAC's)¹⁸ se deben incluir propuestas para impulsar: la

asociatividad, promoción de exportaciones, atracción de inversiones, inteligencia de mercados, calidad y productividad. Todo esto, enfocado al desarrollo de negocios.

Finalmente, como proyectos de factores básicos y de gran impacto se recomienda impulsar el mejoramiento de los recursos humanos, tecnología, recursos financieros, clima de negocios, infraestructura física, tecnologías de la información y recursos naturales.

Gráfico No 7

Agenda de Promoción Económica Provincial



Los pasos a seguir

Para la ejecución del proyecto de desarrollo económico territorial se propone el establecimiento de tres fases claramente diferenciadas.

Fase I

1. Integración e inducción del grupo de Apoyo Técnico
2. Diagnóstico de la posición competitiva de las actividades productivas motoras de la economía provincial.
3. Identificación y selección de los productos provinciales con mayores posibilidades de competir en sus mercados estratégicos.
4. Integración de los grupos asociativos para la competitividad (GAC's)

²⁹ Haciendo partícipe a la comunidad: los Grupos Asociativos para la Competitividad (GAC's). Previamente al arranque del proceso de planificación participativo para la promoción económica, se requiere definir los sectores productivos prioritarios de intervención. Para ello, existe una metodología, la conformación de los grupos asociativos para la competitividad, que no es más que la agrupación de actores estratégicos por cadena productiva, con el fin de que trabajen en conjunto y alcancen por consenso algunas definiciones: a) Cuál es la situación actual de las cadenas productivas en la provincia; b) Cuáles son los sectores prioritarios de intervención; c) Cómo intervenir; d) Roles de cada actor y sector dentro del proceso de construcción de capacidades competitivas locales.

5. Formulación del Plan Estratégico de Acción y del Primer Plan Operativo Anual para cada grupo asociativo para la competitividad.
6. Formulación del plan integral de acción y del primer Plan Integral Operativo Anual.

Fase II

1. Capacitación y certificación del Grupo de Apoyo Técnico
2. Creación del Sistema de Inteligencia Económica.
3. Creación del Sistema de Inteligencia de Mercados
4. Generación de un Plan Estratégico de Acción para el Fortalecimiento de la Infraestructura Económica.

Fase III

1. Creación del Sistema de Inteligencia Competitiva
2. Generación de un Plan Estratégico de acción para la gestión gubernamental.

2. El Comité Permanente de Desarrollo Provincial

La Agenda de Promoción Económica Territorial contiene una serie de actividades que plantea la necesidad de gozar, dentro de los gobiernos provinciales, con una instancia encargada de esta temática. Un mecanismo a considerar es la articulación del Comité Permanente de Desarrollo Provincial, como un espacio representativo de todos los actores estratégicos de la provincia (público, privado, académico) y que trascienda las administraciones provinciales.

La Ley de Descentralización del Estado establece la existencia del Comité Permanente de Desarrollo Provincial (CPDP) como una instancia representativa de todos los sectores de la provincia (gobierno provincial, municipios, universidades y empresa privada). El CPDP se podría encargar de definir políticas y estrategias en el campo del desarrollo económico territorial para cada jurisdicción provincial. Sin embargo, la Ley le da a esta entidad una categoría asesora, más no ejecutora. Es un cuerpo colegiado representativo que requiere tener operatividad.

La alternativa es la provisión de una secretaría técnica al CPDP. Esta secretaría técnica, podría ser una instancia de los consejos provinciales (la Dirección de Promoción Económica, por ejemplo) que contaría con recursos y personal técnico propio, llevaría adelante el proceso participativo de definición de la Agenda de Promoción Económica, articularía a todos los actores involucrados y realizaría el seguimiento de las tareas y compromisos asumidos por cada una de las partes.

Gráfico No.8 Organigrama Operativo



Organigrama Operativo

Los fines primordiales de la Secretaría Técnica del CPDP serían los siguientes:

- a. vinculación de organismos públicos y privados para la búsqueda de consensos y acciones mancomunadas y la implementación de estrategias de fortalecimiento de las capacidades competitivas locales;
- b. impulso a la construcción de un territorio competitivo provincial, a través de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos específicos orientados al fortalecimiento de la capacidad productiva y el asociativismo;
- c. generación de un contexto favorable para los emprendimientos económicos;
- d. desarrollar todas las actividades conexas relacionadas con los propósitos antes señalados.

3. La Dirección de Promoción Económica dentro del Gobierno Provincial

La institucionalización del DET en los gobiernos provinciales es el punto de partida para implementar estrategias de promoción económica. Las iniciativas de este tipo que no están enmarcadas dentro de una fuerte institucionalidad corren el riesgo de fracaso por carencia de sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

Se requiere, por tanto, de la creación de una estructura al interior de cada gobierno provincial que sea capaz de hacer frente a las nuevas competencias de promoción económica a asumirse. La creación de un departamento técnico especializado en el tema sería la piedra angular para volver efectivo cualquier tipo de intervención.

La Dirección de Promoción Económica dependerá del Prefecto y tendrá como principales responsabilidades la promoción, coordinación, seguimiento y desarrollo de programas y proyectos para generar riqueza y empleo en la provincia.

Corresponderá a la Dirección de Promoción Económica organizar, dirigir y supervisar las siguientes funciones.

- coordinar la elaboración de la Agenda Provincial de Promoción Económica, convocando a actores estratégicos de la actividad productiva provincial de los sectores público, privado y académico, con la finalidad de elaborar el plan participativo provincial de corto y largo plazo para el desarrollo económico territorial;
- realizar acciones de gestión y coordinación con las instituciones públicas y privadas vinculadas con el desarrollo de los sectores productivos de la provincia, con el propósito de establecer convenios y acuerdos para identificar, formular y ejecutar programas y proyectos y diseñar políticas para el desarrollo productivo;
- diseñar y promover la implantación de asistencia técnica y otros mecanismos orientados a elevar los niveles de productividad y competitividad de las actividades económicas en general, con especial atención a las comunidades de escasos recursos;
- promover y fortalecer el desarrollo de microempresas de agroindustria, artesanía, comercialización, prestación de servicios, y desarrollo de turismo receptivo y ecológico;
- diseñar mecanismos para estimular la capitalización y la canalización de recursos financieros para el desarrollo económico territorial;
- coordinar la promoción y fortalecimiento de la organización de los pequeños y medianos productores, para estimular y facilitar programas participativos de asistencia técnica y la formación de empresas;
- coordinar la atención a necesidades de infraestructura económica básica, especialmente orientada a beneficiar a los pequeños y medianos productores.

F. Reflexiones Finales

La construcción de un proceso de Desarrollo Económico Territorial impulsado por los gobiernos provinciales en Ecuador se constituye en un reto a mediano y largo plazo que requiere, sin embargo, de la generación de instrumentos que permitan viabilizar el desarrollo de políticas y la implementación de programas y proyectos.

Se requiere generar una nueva institucionalidad que permita a los gobiernos provinciales asumir sus nuevos roles como promotores económicos territoriales. Los gobiernos provinciales del país deberían convertirse en los líderes representativos que lleven adelante un proceso participativo de planificación, diseño y ejecución de estrategias de desarrollo. Su condición de puentes entre el gobierno central y el local y, la cercanía con otras instituciones sociales de los sectores privado y académico les da la capacidad de actuar como generador de consensos para el desarrollo.

¹⁰ Se entiende al capital social como la generación de un clima de confianza mutua entre los actores que integran los sectores estratégicos de la sociedad provincial (público, privado y académico).

En la actualidad, el país necesita gobiernos provinciales que amplíen su visión de jurisdicción territorial para empezar a entender a la provincia como un entramado de relaciones sociales y económicas que pueden confluír en intereses comunes, orientados al aprovechamiento de las capacidades productivas locales con miras a construir territorios verdaderamente competitivos y solidarios. Es decir, la generación de un proceso de desarrollo económico está en función de comprender a la provincia como un proyecto de generación de capital social²⁰, más que como una división geográfica interna del Ecuador.

Dentro de este aspecto se incorpora el rol articulador urbano – rural del gobierno provincial. Es necesario ampliar la visión "ruralista" de las corporaciones provinciales para empezar a trabajar sobre los encadenamientos productivos que se dan entre los asentamientos con alta densidad poblacional y el campo. La estructura económica del país, sus interrelaciones, no permite entender el funcionamiento productivo con una visión bipolar, al contrario, se requiere una visión integradora del proceso de desarrollo territorial.

La descentralización juega un rol fundamental dentro del desarrollo económico territorial. El aprovechamiento de las capacidades productivas locales está estrechamente relacionado con la generación de economías de escala, la eficiencia y la cercanía gobierno – comunidad. Estos aspectos únicamente podrán ser generados bajo un esquema descentralizado de promoción económica territorial. Ha quedado demostrado que el Estado no desempeña un rol eficiente en la generación de territorios competitivos subnacionales.

La implementación de un proceso de desarrollo económico territorial va de la mano con la presencia de instituciones eficientes que lo promuevan. En este aspecto, es fundamental que los gobiernos provinciales trabajen en la generación de una nueva institucionalidad, el Comité Permanente de Desarrollo, cuyo marco legal existe, es una alternativa válida para generar un organismo representativo en la definición de políticas y estrategias de desarrollo económico.

El marco de acción podría ser el Plan General de Desarrollo; una provincia sin plan no va a ninguna parte. Las estrategias de promoción económica estarán contempladas en la respectiva Agenda, la cual se constituirá en la "carta de navegación" para los actores locales.

Para los gobiernos provinciales es el momento adecuado para asumir nuevos retos, sin esperar ningún tipo de paternalismo por parte del Estado, sino generando capacidades propias que les permitan ser protagonistas del proceso de desarrollo en cada una de sus jurisdicciones.

Bibliografía

- Abdo Gustavo. (2003). "Políticas de Desarrollo Productivo a Nivel Local: Hacia una propuesta de fortalecimiento de las capacidades públicas locales. Caso Ecuador". ILPES – CEPAL.
- Boisier Sergio. (1999). "Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial". CEPAL
- Buitelaar Rudolf. (200). "¿Cómo crear competitividad colectiva?" CEPAL
- CEPAL (200). "Nuevos conceptos de política regional de desarrollo".
- Cibils, Giugale, López – Cáliz. (2003), "Ecuador, Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio". Banco Mundial.
- Centro Emprende. (2002). "Guía para Agentes de Desarrollo Local".
- Consejo Nacional de Competitividad, Agenda Nacional de Competitividad: Ecuador Compite
- Ferraro Carlo y Costamagna Pablo. (2002) "Competitividad Territorial e Instituciones de Apoyo en Mar del Plata". CEPAL.
- (2000) "Entorno Institucional y Desarrollo Productivo Local, La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela". CEPAL.
- González Edgar e Iván Jaramillo. (2000) "El nivel intermedio en el arreglo institucional. Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano". CEPAL.
- Honorable Consejo Provincial de Pichincha (2003) "Descentralización y Territorio: La experiencia del Gobierno de Pichincha".
- Hernández Rodrigo. (2003) "El Caso de la IX Región de Chile. El Programa Araucanía Emprende" Incubatec.
- ILPES (1999) "Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de la Globalización". Ediciones Universidad del Bío Bío.
- (1996) "Desarrollo Económico Local: ¿Alternativa necesaria de modernización productiva?"
- Lanusse José Antonio. (2003) "Acudir y Corpoambato" BID.

Meyer – Stamer Jorg. (2000) "Evaluación Participativa de la Ventaja Competitiva PACA". Versión 2.1.

Moncayo Edgard. (2001) "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial" CEPAL.

Montes Lira Pedro Felipe. (2001) "El Ordenamiento Territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y El Caribe". CEPAL.

Olmedo Bernardo, Solleiro José Luis. (2001) "Políticas Industriales y Tecnológicas para las pequeñas y medianas empresas. Experiencias Internacionales" UNAM.

Ortega Liudmiña. (1998) "Los vínculos rurales con ciudades intermedias. Síntesis de estudios de caso". CEPAL.

Páez Benalcázar Andrés. (2002). "Normativa Jurídica de Pichincha". Biblioteca del Gobierno Provincial. Quito.

Pujadas Roma y Font. (1998) "Ordenación y Planificación Territorial". Editorial Síntesis.

Vásquez Barquero Antonio. (2000). "La Política de Desarrollo Económico Local". CEPAL.

Tabasco en Acción. (2003) "El Reto de Tabasco, Clusterización, Fast Track y Desarrollo de Liderazgo".

DIRECTORIO DEL CONCOPE 2005-2007

COMISIÓN EJECUTIVA

Econ. RAMIRO GONZÁLEZ J.
Prefecto de Pichincha
PRESIDENTE

Lic. CÉSAR UMAJINGA G.
Prefecto de Cotopaxi
VICEPRESIDENTE

Gral. (r) RENÉ YANDÚN P.
Prefecto del Carchi
PRIMER VOCAL
Lic. GUSTAVO PAREJA C.
Prefecto de Imbabura
SUPLENTE

Ing. JAIME GUEVARA B.
Prefecto de Pastaza
SEGUNDO VOCAL
Ing. JORGE MARÚN R.
Prefecto de Los Ríos
SUPLENTE

Lic. GUILLERMO MUÑOZ T.
Prefecto de Sucumbios
TERCER VOCAL
Arq. CARLOS CHAVES DE M.
Prefecto de Bolívar
SUPLENTE

DELEGACIONES

BEDE

Ing. FERNANDO NARANJO L.
Prefecto de Tungurahua
PRINCIPAL
Sr. MARIANO CURICAMA G.
Prefecto de Chimborazo
SUPLENTE

FONDO DE SOLIDARIDAD

Ing. MARIANO ZAMBRANO S.
Prefecto de Manabí
PRINCIPAL
Sra. GINNA SANMIGUEL P.
Prefecta de Napo
SUPLENTE

CORPECUADOR

Econ. NICOLÁS LAPENTTI C.
Prefecto de Guayas
PRINCIPAL
Ing. DIEGO ORMAZA A.
Prefecto de Cañar
SUPLENTE

TURISMO

Sra. GUADALUPE LLORÍA
Prefecta de Orellana
PRINCIPAL
Lic. FANNY URIBE L.
Prefecta de Galápagos
SUPLENTE

CONSEJO NACIONAL DE TRÁNSITO

Dr. FRANKLYN DELGADO T.
Prefecto de Zamora Chinchipe
PRINCIPAL
Ing. JAIME MEJÍA R.
Prefecto de Morona Santiago
SUPLENTE

CONAM

Tigo, PAÚL CARRASCO C.
Prefecto de Azuay
PRINCIPAL
Lic. LUCÍA SOSA R.
Prefecto de Esmeraldas
SUPLENTE

MINISTERIO DE SALUD

Arq. RODRIGO VIVAR B.
Prefecto de Loja
PRINCIPAL
Ing. MONTGÓMERY SÁNCHEZ R.
Prefecto de El Oro
SUPLENTE

NOTA: Las Prefectas y los Prefectos fueron elegidos por voto popular, para gobernar las respectivas jurisdicciones en el periodo 2005-2009.

Ramiro González J.
Presidente - CONCOPE
2005 - 2007



CONCOPE es una organización sin fines de lucro

Oficina Principal

La Pinta E6-14 y la Rábida segundo piso
Teléfonos: (5932) 2546 862 / 2546 747

Centro de Servicios

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfonos: (593 2) 2505 302 / 2503893
Fax: 2503 894
Apartado Postal: 8555 - 12

E-MAIL: concope@concope.gov.ec
Página WEB: www.concope.gov.ec

Con el Apoyo de



Oficina:
C/17 Naciones Unidas
Av. Amazonas 2009 entre
Av. Mariana de Jesús y La Grange
Teléfono: (5932) 2460390
Fax: (5932) 2461960
Apartado Postal: 17-03-4731