

Enfoque territorial y modelos descentralizados de gestión del desarrollo económico

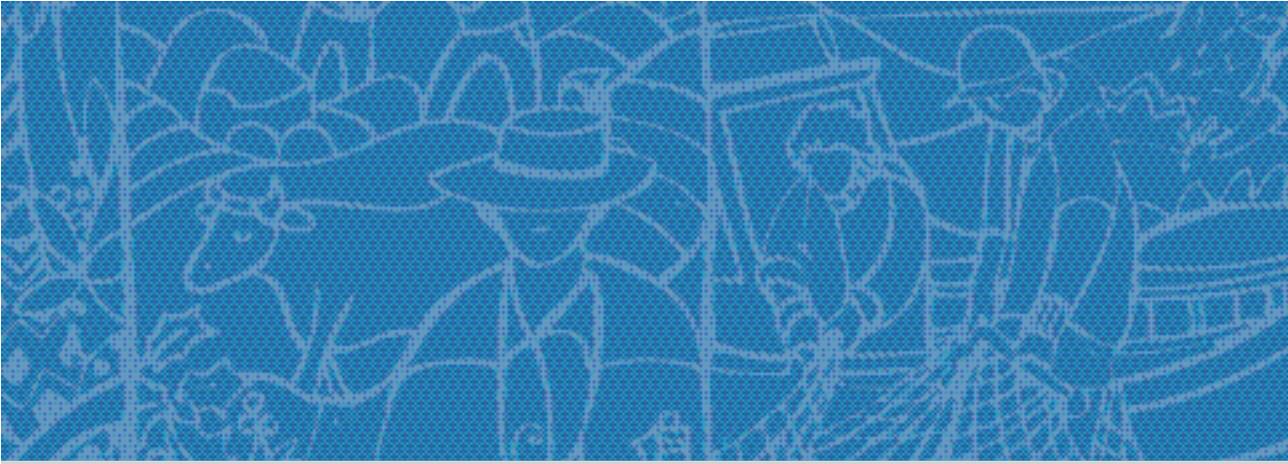
Aportes desde Chile, Canadá y Ecuador

Ismael Toloza Bravo, Cornelio Delgado, Carol Chehab, Luis Verdesoto Custode, Wolfgang Demenus



**Enfoque territorial y modelos
descentralizados de gestión
del desarrollo económico
Aportes desde Chile, Canadá
y Ecuador**





Enfoque territorial y modelos descentralizados de gestión del desarrollo económico Aportes desde Chile, Canadá y Ecuador

Ismael Toloza Bravo, Cornelio Delgado, Carol Chehab, Luis Verdesoto Custode, Wolfgang Demenus
Autores

Palabras clave: desarrollo territorial, planificación territorial, gestión territorial, fomento productivo, desarrollo endógeno, desarrollo local, economía regional, modelos descentralizados de gestión

© CONGOPE - Universidad de la Frontera (Chile), Quito, 2012

Montgomery Sánchez Reyes
Presidente

Jorge Olmedo Loayza
Director Ejecutivo

Patricio López
Director de Fomento Productivo

Coordinación
Wolfgang Demenus y Patricio López

Edición
Patricio Crespo Coello

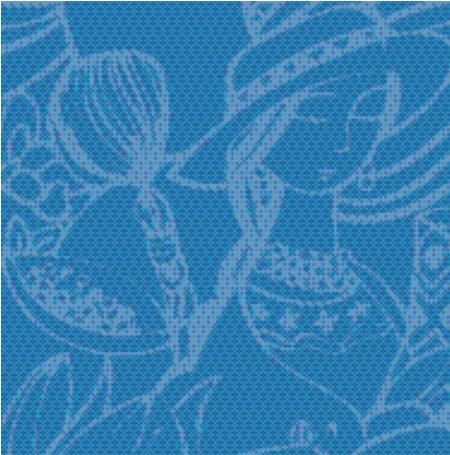
ISBN:

Diseño editorial: graphus® 290 2760

Diseño de este módulo: graphus® 322 7507

Primera edición, 2012
Tiraje: 1.000 ejemplares
Impreso en Quito-Ecuador

CONGOPE:
Whymper N27-110 y Av. Orellana
Teléfonos.: +593- 2 - 2544810 / 2562724
www.congope.gob.ec
Quito-Ecuador



Contenido

ABREVIACIONES Y SIGLAS	4
PRESENTACIÓN	9
1. DESARROLLO TERRITORIAL EN CHILE: UN MODELO DESCENTRALIZADO E INCLUSIVO DE GESTIÓN DEL DESARROLLO. ESTUDIO DE CASO: REGIÓN DE LA ARAUCANÍA	16
Ismael Toloza Bravo	
2 LA GERENCIA DEL DESARROLLO ECONÓMICO DESDE EL TERRITORIO: CONOCIMIENTO DESDE LA EXPERIENCIA CANADIENSE	76
Cornelio Delgado	
3 EL ECUADOR Y EL ENFOQUE DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL	104
Carol Chehab	
4 ALGUNAS EXPERIENCIAS PRÁCTICAS BAJO EL ENFOQUE TERRITORIAL EN ECUADOR: LECCIONES APRENDIDAS	128
Luis Verdesoto Custode	
5 RESCATANDO LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA COMPETITIVIDAD Y LA INNOVACIÓN PARA EL FOMENTO PRODUCTIVO DESCENTRALIZADO	140
Wolfgang Demenus	
SOBRE LOS AUTORES	156

Abreviaciones y Siglas

AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASD:	Alternative Service Delivery (por sus siglas en inglés), Canadá
BM:	Banco Mundial
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF:	Corporación Andina de Fomento
CEBRAP:	Centro Brasileiro de Análisis y Planeamiento
CEDER:	Centro de Estudios para el Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos, Chile
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CLAD:	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COOTAD:	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ecuador
CORFO:	Corporación de Fomento, Chile
CORE:	Consejo Regional, Chile
CONCOPE:	Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador
CONGOPE:	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
DEL:	Desarrollo Económico Local
DIPRES:	Dirección de Presupuestos, Chile
DRI:	Programa de Desarrollo Rural Integral, Ecuador
DTR:	Desarrollo Territorial Rural
EDR:	Estrategias de Desarrollo Regional, Chile

FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEPP:	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, Ecuador
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FNDR:	Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Chile
FOSIS:	Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Chile
GIZ:	Cooperación Técnica Alemana
GORE:	Gobiernos Regionales, Chile
IDER:	Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad de la Frontera, Chile
IDG:	Índice de Desarrollo Relativo al Género
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
ILDIS:	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
ILPES:	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IMAA:	Programa para Aumento de la Autoridad Ministerial y la Rendición de Cuentas (por sus siglas en inglés), Canadá
INDAP:	Instituto de Desarrollo Agropecuario, Chile
IPG:	Índice de Potenciación de Género
IRDC:	International Development Research Center, Canadá
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación Nacional, Chile
Mype:	Micro y pequeña empresa
MIPYMES:	Micro, pequeñas y medianas empresas
PS 2000:	Servicios Públicos 2000 (por sus siglas en inglés), Canadá
OEА:	Organización de Estados Americanos
OECD:	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

ONGs:	Organismos No Gubernamentales
PPA:	Paridad de Poder Adquisitivo
PDET:	Planes de Desarrollo Económico Territorial
PDT:	Programa de Desarrollo Territorial
PIB:	Producto Interno Bruto
PIRDT:	Proyecto de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial, Chile.
PMDT:	Planes Marcos de Desarrollo Territorial
PMG:	Plan de Mejoramiento de la Gestión
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEPINE:	Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
PTI:	Planes Territoriales Integrados
PROLOCAL:	Programa de Desarrollo Rural Local
PRONADER:	Programa Nacional de Desarrollo Rural
PRO-ODM:	Programa: Objetivos de Desarrollo del Milenio
PRORURAL:	Siglas por las que se conocía al Programa de Creación de Redes Públicas para el Desarrollo Rural de Zonas Pobres en Chile
PUCE:	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
RED DETE ALC:	Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y El Caribe
RIMISP:	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SENCE:	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Chile
SEREMIs:	Secretarios Regionales Ministeriales, Chile.
SERCOTEC:	Servicio de Cooperación Técnica, Chile
SERNATUR:	Servicio Nacional de Turismo, Chile

SNV:	Netherlands Development Organisation
SUBDERE:	Subsecretaría de Desarrollo Regional, Chile
SUFA :	Acuerdo Marco de Unión Nacional (por sus siglas en inglés), Canadá
UGT:	Unidades de Gestión Territorial, Chile
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID:	United States Agency for International Development



Presentación

Presentación

La misión del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) es el fortalecimiento institucional de los gobiernos autónomos provinciales en función a las necesidades que surgen del proceso de descentralización política y administrativa. Para dar respuestas efectivas al nuevo marco competencial, el CONGOPE ha iniciado un proceso de reestructuración organizativa, enfocando su cartera de servicios de apoyo a los gobiernos provinciales a los ámbitos de competencias exclusivas, y dentro de éstas, a las necesidades y demandas concretas articuladas por el nivel provincial.

Con el fin de aportar al desarrollo territorial sustentable mediante la construcción de capacidades y competencias descentralizadas en el ámbito del Desarrollo Económico y Competitividad Territorial, el CONGOPE, a través de su Dirección de Fomento Productivo, desde 2010 está implementando una oferta de formación continua en fomento productivo territorial dirigida a los funcionarios provinciales vinculados al ejercicio de esta competencia clave. En el marco de esta oferta, también se han generado una serie de alianzas con universidades e investigadores nacionales e internacionales.

Como una de las primeras actividades que se enmarcan en el nuevo convenio de cooperación entre el CONGOPE y la Universidad de la Frontera, con sede en Temuco, Chile, se desarrolló, durante los días 20 y 21 de octubre del 2011, en la ciudad de Machala, El Oro, el Seminario internacional: *“Enfoque territorial y modelos descentralizados de gestión del desarrollo económico. Aportes desde Chile, Ecuador y Canadá”*.

Este evento permitió crear un espacio de reflexión e inter-aprendizaje en torno a experiencias de gestión descentralizada del desarrollo económico y fomento productivo en tres países, con énfasis en el rol del nivel intermedio de gobierno en los procesos. De esta manera el seminario permitió la difusión de los avances obtenidos en cada país - y también de los hitos pendientes, no sólo en el Ecuador. A la vez, los participantes pudieron reflexionar sobre los condicionantes y factores críticos de éxito en cada uno de los casos presentados, también con el propósito

de obtener insumos para afinar sus propias estrategias institucionales de intervención en el entorno competitivo territorial.

Un aspecto central del evento entonces fue el análisis comparativo entre tres países del continente americano que demuestran condiciones históricas, político-administrativas y culturales muy distintas para emprender procesos de Desarrollo Económico Territorial:

El caso de Chile que para otros países latinoamericanos constituye un referente, dado sus altas tasas de crecimiento alcanzadas gracias a la fuerte internacionalización de determinados sectores de la economía, nos muestra otra cara, menos conocida del modelo chileno: el enorme desafío de reducir las grandes brechas persistentes en cuanto a la distribución de ingresos al interior y entre las regiones, bajo un modelo centralizador del desarrollo, con políticas de fomento productivo poco flexibles y verticales en su aplicación. Pese a un entorno político-normativo poco favorable para la construcción de propuestas alternativas de desarrollo desde lo local y territorial, en la década pasada han surgido en varias regiones de ese país, experiencias muy interesantes de desarrollo con características territoriales que reflejan la voluntad de los ciudadanos de tener una mayor participación en la toma de decisiones de inversión que les afectan directamente. Estas experiencias territoriales tratan de romper las rigideces de la política pública tradicional; en vez de las problemáticas, sus protagonistas miran al territorio desde las oportunidades que presenta, a ser aprovechadas sistemáticamente por medio de una institucionalidad territorial público-privada.

Partiendo, entonces, del reconocimiento de que es necesario abordar las distintas realidades regionales con estrategias diferenciadas, incluso al interior de cada región, y que una mirada consensuada y común del territorio sea la base para alcanzar una mejor coordinación y mayor sentido de pertinencia de los diferentes esfuerzos – públicos y privados - en el territorio, esta nueva institucionalidad se convierte en un eje dinamizador de las actividades de inversión pública y privada.

Ismael Toloza, investigador-docente de la UFRO relata una experiencia regional particularmente interesante, la de la Araucanía que ha recorrido durante la década pasada varias etapas: desde una zonificación orientadora de la gestión pública, la identificación de ejes movilizados de la economía territorial, vía la creación de

una nueva institucionalidad público-privada a nivel de los territorios de gestión y la elaboración e implementación participativa de planes de desarrollo de recorte territorial. Los resultados de una evaluación reciente del proceso han logrado demostrar el éxito de este modelo alternativo de desarrollo, validando así las diversas teorías que sustentan al enfoque territorial (y que también son abordadas en el aporte de Toloza a la presente publicación). El futuro mostrará si el éxito de las experiencias ganadas bajo el enfoque territorial dará un mayor dinamismo al proceso de descentralización en Chile.

Cornelio Delgado, un experto ecuatoriano en descentralización y desarrollo económico que reside en Canadá, nos relata una realidad muy distinta a la chilena (y a la nuestra): En Canadá, los gobiernos locales, sobre todo los provinciales, ya participan en gran escala en procesos de desarrollo económico territorial, dentro de un sistema federal, donde la administración descentralizada constituye un hecho histórico, cuya vigencia y pertinencia no se discute. No obstante, como señala Delgado en sus reflexiones, en la práctica el modelo canadiense ha transitado por etapas de mayor o menor descentralización y superado incluso etapas de gran tensión política entre los niveles federal y provincial, sobre todo en momentos de crisis y auge económico que tradicionalmente han moldeado el comportamiento de las relaciones intergubernamentales en ese país.

Al mismo tiempo, la estrategia predominante para manejar esas relaciones ha sido el diálogo, la negociación y concertación de intereses, y no la vía normativa-legal. Por lo cual un aspecto sumamente interesante del modelo canadiense, en comparación con los otros dos países, es el hecho de que un marco constitucional no muy detallado ha permitido que las relaciones intergubernamentales sean dinámicas y flexibles, ya que las competencias básicas constitucionalmente establecidas dejan marcos abiertos de actuación para el nivel federal y provincial. Asimismo, cualquier ineficacia resultante suele ser resuelta por medio del diálogo, en el marco de conferencias, y no por medio de adecuaciones en la parte legal-normativa. Estas prácticas han permitido que en materias de desarrollo económico los tres niveles de gobierno (municipio, provincia y gobierno federal) hoy mantengan relaciones cooperativas y complementarias, porque también a nivel territorial se cuenta con espacios de diálogo y concertación para este y otros ámbitos de gestión pública.

Un segundo aspecto muy interesante del modelo canadiense presentado por Delgado, es la búsqueda permanente por arreglos más eficientes y eficaces en la prestación de servicios públicos, tanto a nivel federal como provincial, donde en la actualidad se está aprovechando toda una gama de arreglos institucionales que frecuentemente involucran también al sector privado y cuyo punto de partida - y principal referente - son las necesidades y valores de los ciudadanos canadienses, clientes y contribuyentes.

Para la tercera parte de la presente publicación, invitamos a dos expertos ecuatorianos a reflexionar sobre los antecedentes, avances y retos que el enfoque territorial y los modelos descentralizados para la gestión del desarrollo económico plantean en nuestro país. Carol Chehab de RIMISP –otro socio estratégico del CONGOPE en este y otros temas–, relata cómo el enfoque territorial se ha ido insertando, a lo largo de las tres últimas décadas, en las lógicas de diseño e implementación de programas y proyectos que buscaron incidir en el desarrollo económico, sobre todo de las zonas rurales del país, en un inicio desde arriba, sin mayor participación de los actores territoriales y con un enfoque exclusivamente sectorial agropecuario como estrategia privilegiada para la dinamización de las economías rurales, para luego abrirse hacia procesos de planificación participativa, bajo una visión más amplia del desarrollo rural, incluso en lo productivo, que comienza a contemplar además factores culturales y de identidad; en la medida que se generó, sobre todo desde los años noventa, un debate más profundo en torno a la descentralización, los gobiernos seccionales comenzaron a ser vistos como entes facilitadores y coordinadores de procesos de desarrollo económico en lo local. Pese a los avances observados en lo conceptual y empírico, Chehab identifica los siguientes desafíos que empatan bastante con aquellos señalados para el caso chileno: la orientación hacia las demandas locales en el marco de un proyecto estratégico territorial de desarrollo, la generación de una institucionalidad territorial formal que a través de la coordinación logre producir sinergias y complementariedades entre las intervenciones que se conciben desde los diferentes actores y que, además, vincule las diferentes lógicas de política pública (sectorial-territorial, nacional-sub-nacional).

Al igual que Toloza, Chehab enfatiza la idea de territorio como una construcción social, que se basa en un proyecto de desarrollo compartido y de construcción conjunta, sin desarticularse del entorno regional, nacional e internacional. Por lo

tanto, expone y resalta la necesidad de forjar un modelo de Desarrollo Territorial Rural (DTR) que se sustenta en una gobernanza democrática en el territorio.

En sus reflexiones en torno a los factores condicionantes para que los gobiernos provinciales asuman de mejor manera las nuevas funciones en el ámbito del fomento productivo, el sociólogo Luis Verdesoto Custode pone énfasis en la capacidad de concertación de los actores que intervienen en los territorios, tarea que a su modo de ver, resulta más fácil en territorios que cuentan con una sociedad civil local fuerte y propositiva, y capacidades institucionales públicas suficientemente desarrolladas para poder dar respuestas a los estímulos que proporciona el mercado para el desarrollo económico del territorio. Verdesoto estima que las capacidades de concertación –y conciliación, en caso de conflictos de intereses– de los gobiernos provinciales incluso son más importantes que las capacidades técnicas para la ejecución de proyectos productivos, debido a su efecto de apalancamiento, sobre todo cuando las propuestas resultantes logran incidir desde lo territorial sobre oportunidades específicas y arrojar efectos significativos sobre los sistemas productivos locales.

Al igual que los otros autores, Verdesoto resalta la importancia de contar con una estrategia consensuada de desarrollo territorial; para que estos pactos y acuerdos territoriales puedan dar viabilidad y sostenibilidad a las políticas públicas territoriales, es necesario crear una institucionalidad propicia para ir profundizando la concertación en el tiempo, y así fomentar relaciones cooperativas, también entre los diferentes niveles de gobierno, para avanzar hacia la competitividad sistémica, tarea que ineludiblemente convoca a todos los niveles de gobierno. Otro factor condicionante que Verdesoto señala, y donde coincide con Delgado, es la necesaria modernización de la administración pública local, desde una clara lógica de subsidiariedad, buscando las sinergias necesarias entre Estado, mercado y sociedad que finalmente marcarán la efectividad con que puedan emprenderse acciones de desarrollo productivo territorial.

En el capítulo final, Wolfgang Demenus, Asesor internacional del CONGOPE para Fomento Productivo Descentralizado, realiza una serie de reflexiones en torno al actual proceso de descentralización de la competencia de fomento productivo hacia los gobiernos provinciales del Ecuador. Para ello, señala algunas características que podrían diferenciar al futuro fomento productivo bajo el

enfoque territorial del fomento productivo de recorte sectorial que ha servido como modelo para todo el accionar público hasta la actualidad.

Como grandes oportunidades del fomento productivo que se ejerce bajo una visión territorial del desarrollo económico señala, entre otras: la posibilidad de generar sinergias con las otras dimensiones del desarrollo territorial (socio-comunitaria, cultural, ecológica), una mayor cercanía a los clientes (emprendedores y empresarios del territorio) y, por tanto, una mayor pertinencia y flexibilidad de las acciones de fomento, cuando estas se enmarcan en estrategias competitivas territorialmente concertadas entre el sector público, privado y social; su capacidad de incidir no solamente en la dimensión micro de la competitividad sistémica, sino también en la competitividad territorial, lo que proporciona a los gobiernos provinciales un radio de acción mucho más amplio para la creación de un entorno favorable para el desarrollo económico, además de la oportunidad de liderar iniciativas que trasciendan los tradicionales límites sectoriales. De esta manera, el fomento productivo descentralizado podrá incidir en los cuellos de botella competitivos del territorio que afectan a más de un determinado sector. Como señala este autor, el enfoque territorial entonces permitirá a los gobiernos provinciales atender, de una manera más sistemática e integral, aspectos críticos del entorno, por medio de iniciativas coherentes y consensuadas que, diseñados desde el nivel central, involucrarían a varias carteras.

Más allá de las oportunidades, Demenus también plantea una serie de desafíos que están ligados a la tarea de alcanzar mayores niveles de competitividad territorial en las provincias: La creación y el fortalecimiento de ventajas comparativas y competitivas, implican esfuerzos de inversión y gestión público-privada en torno a un proyecto estratégico territorial compartido. Para convertirse en legítimos facilitadores del proceso de formulación e implementación participativa de este proyecto estratégico, los gobiernos provinciales, como titulares de la competencia exclusiva, deben contar con atribuciones claras como rectores y coordinadores del fomento productivo en sus territorios, además de recursos financieros, técnicos y organizacionales. Dado el carácter sistémico del fomento productivo territorial que, además de ser una competencia propia, es una competencia cuyo ejercicio eficaz trasciende el ámbito meramente productivo hacia muchos otros ámbitos, como vialidad, riego, transporte, educación, salud, etc., se deben generar mecanismos y espacios institucionalizados de articulación

al interior de los gobiernos provinciales (entre las diferentes áreas técnicas), entre los tres niveles de GADs (a través del consejo provincial), así como entre el nivel provincial y central, y entre el sector público y privado, cuyo engranaje permitirá un trabajo interinstitucional mucho más sinérgico, que según el autor, se convertirá en el principal factor crítico de éxito para las iniciativas que se gestionarán bajo el enfoque territorial.

Así, la presente colección de textos entonces debe ser entendida como una invitación a los actores territoriales, públicos y privados y especialmente a los ejecutivos provinciales y a los responsables nacionales de las políticas productivas, para construir puentes de articulación y cooperación, aprovechando la potencia del enfoque territorial, sea en el marco del diseño participativo de políticas, agendas y estrategias provinciales de competitividad, o a través de programas y proyectos compartidos que dan viabilidad técnica a los acuerdos y agendas concertadas.



1 Desarrollo territorial en Chile: Un modelo descentralizado e inclusivo de gestión del desarrollo. Estudio de caso: región de la Araucanía



Ismael Toloza Bravo



Contexto

Es indudable que los países están insertos en un nuevo escenario mundial, que ha implicado transformaciones importantes en materia de nuevos diseños en la gestión del desarrollo. Estos nuevos diseños deben adaptarse a las transformaciones sociales, a la luz de los fenómenos de apertura y de liberalización económica, y esto hace más susceptible –producto de la influencia externa– a la industria y a los emprendimientos locales, produciendo a la par una mayor presión sobre los RRNN. Los nuevos diseños de gestión que responden a la acelerada incorporación de tecnologías de información y comunicación, provocan en tiempo real que los estímulos generados a miles de kilómetros de distancia, afecten económica y socialmente al espacio local.

Así también, nuevos diseños que se hagan cargo de la incertidumbre propia de la mayor complejidad del mercado de trabajo y de las transformaciones culturales y sociales, que estas influencias han generado en la población y que provocan cambios de conductas de consumo que afectan directamente los mercados, con su respectiva consecuencia en el desarrollo.

Es indudable que este nuevo escenario genera una serie de oportunidades, donde es importante que los espacios subnacionales, llámense estas regiones, provincias y comunas, estén en condiciones de tomarlas, para lo cual es necesario mejorar la competitividad, generar riqueza, disminuir la fuga de talentos, apostar a las potencialidades y a la sustentabilidad del entorno, así como entender que en el mundo de hoy ya no compiten las “empresas”, sino los “territorios”.

Podemos analizar este nuevo contexto globalizado, desde la perspectiva de quienes sostienen “la teoría del fin de las fronteras¹”, es decir el debilitamiento de los Estados frente al mundo, la instauración de una cultura global, alimentada por los avances tecnológicos, el imperio de empresas transnacionales muchas veces con mayor poder que muchos pequeños estados. La otra opción es mirarlo desde la perspectiva que la globalización y esta suerte de homologación, ha llevado a un relevamiento de lo local, a darle un nuevo valor al rescate cultural que genere identidad, producto de la necesidad del “ser humano” de sentirse parte de un entorno, arraigado a un espacio territorial que le dé sentido de pertenencia y desde esta oportunidad, es de donde algunas regiones se han parado a construir nuevos modelos de desarrollo (Tolosa et al, 2006).

Todo indica que a nivel meso (región, provincia) y a nivel territorial o local (agrupación de comunas), los modelos de gestión del desarrollo que mejor se comportan desde la perspectiva de la detonación de procesos de mejoramiento de la calidad de vida, son aquellos **modelos descentralizados con enfoque territorial**².

Por tanto, los esfuerzos deben estar centrados en potenciar estas nuevas lógicas de gestión y desarrollo que se han experimentado en regiones como la Araucanía en Chile. Lo anterior, a objeto de no perder metodologías y experiencias valiosas, en atención a implantar nuevas formas de gestión territorializadas y con enfoques sistémicos de intervención, que aseguren de mejor manera la sustentabilidad del entorno. Estos esfuerzos que han nacido desde espacios subnacionales, dan cuenta de una forma de buscar regional y localmente las propias respuestas y demostrar con experiencias concretas, que profundizando la descentralización y con una flexibilización de la gestión pública, es posible detonar de mejor manera dinámicas de desarrollo económico en territorios específicos.



Introducción

En 1998 John Stiglitz, vicepresidente del Banco Mundial, publicó en varias revistas especializadas un importante artículo, inimaginable años atrás. Él aboga por la necesidad de trabajar por un “consenso post-Washington” esto significa, de acuerdo con Stiglitz, que es preciso revisar el papel que el Consenso atribuía al

1 Para mayor información; “El fin de las fronteras” en <http://www.campusmilenio.com.mx/338/opinion/fronteras.php>

2 Esta afirmación se hace sobre la base de las evaluaciones anuales hechas por la Dirección de presupuestos DIPRES, a los programas territoriales como Chile Emprende. De las desprendidas del informe de ingreso de Chile a la OCDE, y de las investigaciones “Evaluación de resultados de la experiencia territorial de la Araucanía” realizadas por el autor.

Estado. Su premisa básica –la de que “los gobiernos son peores que los mercados” y que, por lo tanto, el mejor Estado es el menor Estado– mostró ser totalmente equivocada, al haber dado origen a una verdadera ola favorable a gobiernos mínimos. Un nuevo consenso debe partir de la premisa opuesta: “El Estado tiene un papel importante que desempeñar en la producción de regulaciones apropiadas, en la protección y en el bienestar social. La discusión no debería referirse a si el Estado debe o no involucrarse, sino a cómo debe hacerlo. La cuestión central no puede ser, por lo tanto, el tamaño del gobierno, sino las actividades y los métodos del gobierno” (Nogueira, 1999).

Es evidente que el contexto de la discusión de cómo hacer mejor las cosas desde el Estado, está marcado por un nuevo escenario mundial que cambia de manera importante la conducta ciudadana (participación, información, hábitos, etc.), por tanto, son precisamente estas nuevas condicionantes que, en un contexto de modernidad, exigen a los Estados la suficiente audacia creativa para plantearse modelos de gestión, que respondan de mejor manera a estos nuevos requerimientos de mayor participación e inclusión, en las materias y decisiones que los afectan.

Estas nuevas formas de hacer gestión, buscan responder de manera adecuada a la necesidad de impulsar formas de desarrollo más inclusivas³ y sustentables, acordes con las demandas de un mundo global que aspira, no solo a terminar con la pobreza en el mundo, a través de generar procesos de desarrollo que mejoren la calidad de vida de la gente, sino que aspira a hacerlo desde una óptica de respeto al medio ambiente, entendiendo que el planeta es el entorno mayor donde se desarrolla nuestra economía.

En este contexto, el informe de la OECD de junio de 2009, denominado “OECD Territorial Reviews, CHILE”, informe previo al ingreso de Chile a la OECD, identifica experiencias de gestión territorial, como interesantes iniciativas para generar procesos de desarrollo con mayor participación e impacto a nivel local, como por ejemplo el “Proyecto de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial, PIRDT” y sus Planes Marcos de Desarrollo Territorial, PMDT, o los Planes Territoriales Integrados, PTI, de la Corporación de Fomento, CORFO (OECD, 2009). Este tipo de programas, junto con los impulsados a través del programa Chile Emprende, la agenda de desarrollo territorial de la región del Bio Bio o la agenda de gestión territorial de la región de la Araucanía, son de las pocas experiencias de implantación

3 | Entendiendo el concepto inclusivo desde la más amplia diversidad: social, étnica, de género, sexual, etc.

de modelos de desarrollo, que operan a través del establecimiento de una **institucionalidad territorial de acción colectiva**, que impulse y gestione el desarrollo en espacios acotados. Este tipo de experiencias se comenzaron a desarrollar en Chile desde el año 2002 y han logrado trascender a cambios institucionales políticos (alcaldes, gobernadores, intendentes) y se han incorporado a las estrategias regionales de desarrollo, como la constatación de una realidad innegable.

Este tipo de experiencias resultan interesantes de analizar, pues rompen con la lógica de las políticas públicas, generalmente centralizadas, de marcos normativos poco flexibles, implementados de arriba hacia abajo, divididos por servicios, centrados en un modelo de control de gestión por el gasto y con escasos indicadores de impactos.



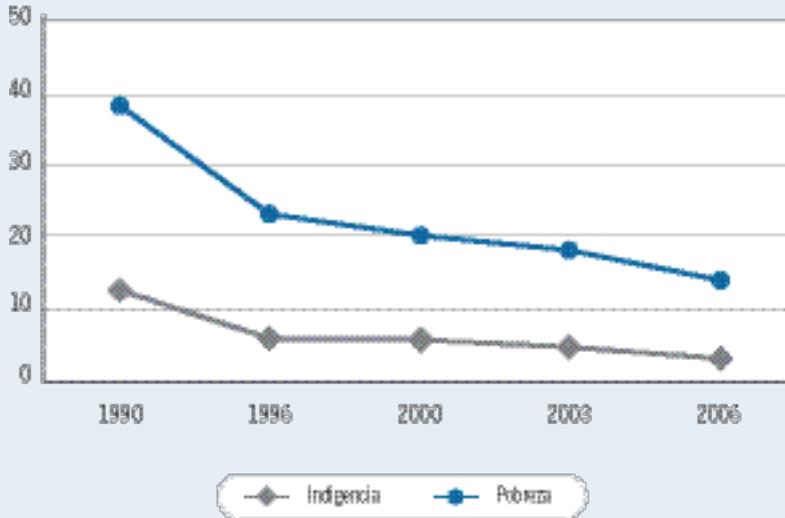
¿Cuál es el problema que se pretende abordar?

Chile ha experimentado desde 1990 hasta el año 1997, un crecimiento relativamente constante, con una tasa promedio de un 8,2%. Si bien es cierto, luego de la crisis asiática la tasa de crecimiento bajó, ésta se ha mantenido en cifras aceptables entre el 2000 y el 2005 a una tasa promedio de un 4,42%. Gran parte del crecimiento del país está explicado por la expansión de su economía basada en una fuerte apertura a los mercados mundiales, que hace que Chile tenga relaciones comerciales con el 85% del PIB Mundial.

Chile ha sido un país exitoso en la reducción de la pobreza durante el periodo 1990 - 2006. La tasa de pobreza, medida a nivel nacional, pasó de un 38,6% en 1990 a un 13,7% en el 2006 y la tasa de indigencia de un 13% a un 3,2% en el mismo período. Es así como la pobreza y la indigencia han disminuido 24,9 y 9,8 puntos porcentuales respectivamente, durante este período, como se muestra en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 1

Evolución de la pobreza e indigencia en Chile, desde el año 1990 al 2006



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta de caracterización socioeconómica. CASEN 2006, Ministerio de Planificación, Chile.



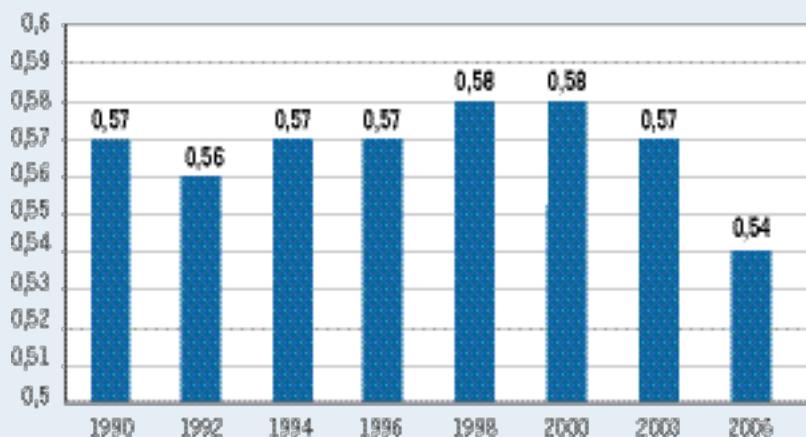
Distribución de la riqueza

No obstante los avances desde el punto de vista económico, en el año 2006 la diferencia entre el ingreso del 20% más rico con respecto al 20% más pobre es de 14,1 veces (PNUD).

Si analizamos la evolución del coeficiente de Gini, en Chile, podemos observar que éste se ha mantenido casi inalterable. El siguiente gráfico muestra la evolución que éste ha registrado en nuestro país en las diferentes encuestas de caracterización socioeconómica de MIDEPLAN.

GRÁFICO 2

Evolución del coeficiente de Gini desde el año 1990 al 2006



Fuente: Mideplan, encuestas CASEN.

Tal como se puede apreciar en el gráfico anterior, las cifras de 2006 registran un coeficiente de Gini para nuestro país, calculado a partir del ingreso autónomo de 0,54, el que no obstante muestra una leve mejoría en relación con su valor para 2003 (0,57), y de ser el menor desde 1990, en términos absolutos se ha mantenido relativamente constante.

En este contexto, se requiere avanzar hacia políticas públicas de segunda generación, destinadas a mejorar la cohesión social y territorial en Chile, como un mecanismo para mejorar la distribución de la riqueza y hacer que el éxito económico llegue a todos los sectores de la sociedad, sobre la base de modelos de gestión del desarrollo que trasciendan los tradicionales enfoques y se hagan cargo de las especificidades propias de una sociedad del conocimiento.



Desarrollo y Recursos Naturales

Si revisamos cifras respecto de la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, observamos que está fuertemente concentrada en las dos categorías de menor dinamismo (recursos naturales y manufacturas basadas en

recursos naturales⁴, ver cuadro siguiente), con una estructura que se ha mantenido relativamente constante desde los años ochenta hasta el presente (Schejman, Berdagué, 2004).

TABLA 1: América Latina; Participación de Mercado Mundial por Categorías de Productos (en porcentajes)				
Participación de mercado	1985	1990	1995	2000
Total	5.79	4.72	5.16	5.97
Recursos Naturales	11.83	10.72	11.61	12.04
Manufacturas basadas en recursos naturales	7.64	6.48	6.79	7.03
Manufacturas no basadas en recursos naturales	2.58	2.69	3.45	4.6
- Baja tecnología	3.21	3.28	4.14	5.34
- Tecnología mediana	2.47	2.85	3.85	4.95
- Alta tecnología	2.13	1.76	2.2	3.64
Otros	4.16	3.16	3.72	4.83

Fuente: Moguillansky, 2002.

Esta fuerte dependencia de economías basadas en recursos naturales, hace más necesario el avanzar hacia modelos de desarrollo con una mayor sustentabilidad, donde los descentralizados con enfoque territorial o modelos de desarrollo territorial, aportan un componente de control social que ayuda a compatibilizar desarrollo y medio ambiente, fundamental en la calidad de vida y sustentabilidad de las economías latinoamericanas.

La incorporación de la variable medio ambiental en los modelos de desarrollo de los países latinoamericanos, tiene un imperativo ético con las generaciones futuras. Recordemos que las normas básicas para el mantenimiento de un desarrollo económico sustentable, contienen implícitamente la idea de que las existencias de recursos (K_n) deberían ser constantes a lo largo del tiempo. El mantenimiento de las existencias de capital natural lleva necesariamente a la protección de las funciones y servicios ambientales útiles para los humanos, así como de los hábitats

4 | Alimentos procesados, productos elaborados de madera y productos mineros y energéticos.

y ecosistemas reales que necesitan la flora y la fauna. La protección del hábitat y del ecosistema tendrá que ser bastante extensa, si se quiere evitar los “efectos isla” que llevan a la disminución de las especies. Nuestras normas para la sustentabilidad necesarias para el trato “justo” de las generaciones futuras es un imperativo del presente (Pearce, Turner, 1995).



Chile un país concentrado

Una incidencia importante al analizar este fenómeno de desigualdad social y territorial, es el alto grado de concentración que presenta el país. La región Metropolitana de Santiago, la capital de Chile, representa solamente el 2% del territorio nacional, donde se invierte cerca del 50% de los recursos del país. En este pequeño lugar se invierte un 73% en ciencia y tecnología y representa el 40,1% de la población chilena, como se muestra en el cuadro

TABLA 2: CENSO del año 2002		Total	Hombre	Mujer	Rural	Urbano
Región Metropolitana de Santiago		6.061.185	2.937.193	3.123.992	186.172	5.875.013
País		15.165.301	7.471.350	7.693.951	2.031.387	13.133.914

Fuente: Censo 2002, Instituto Nacional de Estadísticas.

El crecimiento de la población en el período intercensal (1992-2002) fue de 15,3%. La población rural es de 186.172 personas, representando el 3,1% de la población total regional.



Dificultades de entorno, estado y políticas públicas para avanzar en la equidad social y territorial

Las iniciativas que permitan mejorar los niveles de equidad social, a partir de la inclusión al crecimiento y desarrollo de sectores sociales, que hasta hoy no han percibido los frutos de los éxitos económicos, constituye el enfoque principal. Así

como también, avanzar en niveles de equidad territorial, que permitan acortar brechas de oportunidades, independiente del lugar geográfico en el cual se decida vivir, como lo son en Chile las realidades de las regiones y de la capital Santiago.

Estas dos opciones de desarrollo inclusivo, se encuentran con dificultades de entorno y estructurales, que tienen relación con: un Estado centralizado, un modelo de control de gestión de las políticas públicas y del marco normativo, un modelo de ejecución de políticas de fomento productivo dividido en compartimentos y centralizado, y estrategias de desarrollo regionales genéricas. Todas estas variables del entorno, hacen aún más difícil encontrar mecanismos para avanzar hacia modelos de gestión del desarrollo que permitan acelerar procesos de equidad.

El marco de un Estado centralizado

La Constitución Política de 1980, establece que Chile es un Estado unitario, por tanto, existe solo un centro de poder político que extiende su accionar a todo el territorio nacional. Han existido esfuerzos de desconcentración de algunas instituciones, que han sido deslocalizaciones físicas de infraestructura, trasladando algunas dependencias a regiones, como es el caso del Congreso (poder legislativo) que se encuentra en la ciudad de Valparaíso. No obstante lo anterior, la descentralización aún es una tarea pendiente y que tiene fuertes implicaciones en materias de desarrollo.

El Estado chileno, que se organiza en ministerios centralizados, subsecretarías, direcciones nacionales de servicios, cuya función es instruir verticalmente hacia los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIs)⁵ y Directores Regionales, las directrices, metas y presupuestos para ser ejecutados según la norma establecida en cada instrumento. Esta forma de operación del Estado no ha sufrido mayores modificaciones, salvo las realizadas en el año 1993 a través de la ley sobre Gobierno y Administración Regional, que crea los Gobiernos Regionales, que son dirigidos por la misma autoridad regional designada por el Presidente de la República, el Intendente Regional. Respecto del funcionamiento del Estado, es importante destacar que los flujos de información son eminentemente verticales (Ministro, Subsecretario, Director Nacional, Director Regional, Jefe de Oficina); los flujos de información y coordinación horizontales a nivel de gabinete regional, o sobre la base de coordinaciones provinciales o comunales, son bastante débiles,

5 | Representante de los Ministerios y Subsecretarías a nivel de regiones, como los Directores Regionales lo son a las Direcciones Nacionales de servicios.

ya sea porque los instrumentos de coordinación como la Estrategia de Desarrollo Regional y otros, o las estructuras para tal efecto como el Consejo Regional⁶, el Gabinete, etc., no han sido lo suficientemente fuertes, eficientes y seductoras como para romper la lógica vertical de coordinación y funcionamiento del Estado. Lo que denota un centralismo político administrativo que dificulta y entorpece el funcionamiento del modelo de descentralización de la gestión.

En el ámbito de la centralización financiera, también es importante constatar que el principal fondo de decisión regional es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR, que corresponde aproximadamente al 10% del total de los recursos invertidos en la región. El otro 90% corresponde a presupuestos sectoriales (ministerios) definidos en su gran mayoría por directrices nacionales.

Otra característica de la centralización es la doble dependencia de las autoridades regionales. En la actual estructura estatal los SEREMIs y Directores de Servicio, si bien dependen políticamente de la autoridad regional representada por el Intendente nombrado por el Presidente de la República, existe una dependencia administrativa directa de sus propios Directores Nacionales y Subsecretarios, a través de sus contratos, sueldos, evaluaciones y presupuestos.

Sistema de control de gestión normativo

Actualmente, una de las principales trabas de la gestión pública es la existencia de un estilo de gestión dominado por los procedimientos o normativo y no por los resultados, lo que ha derivado en una acumulación de controles y normas que entran el accionar del Estado y sus instituciones, impidiéndole solucionar de manera efectiva los problemas de su competencia. Se trata de un modelo de gestión donde es más importante el gasto (gastar los recursos en el año calendario en el marco de los procedimientos institucionales) que el impacto que los recursos gastados puedan generar, donde el incentivo y los reconocimientos están puestos en gastar todos los recursos y en el cómo se gastan (apegado a la norma), más que en el para qué se gastan. Un modelo de gestión que coarta la libre iniciativa de los funcionarios públicos para buscar nuevas formas de eficiencia de los servicios, por el temor de sobrepasar una norma y a la autoridad controladora (Yáñez, 2002).

6 El consejo regional CORE, es una instancia de representación indirecta en cada región, conformada por consejeros electos por provincias y cuyos electores son los Alcaldes y concejales de cada comuna de la provincia. Este organismo tiene como principal función decidir el destino de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR.

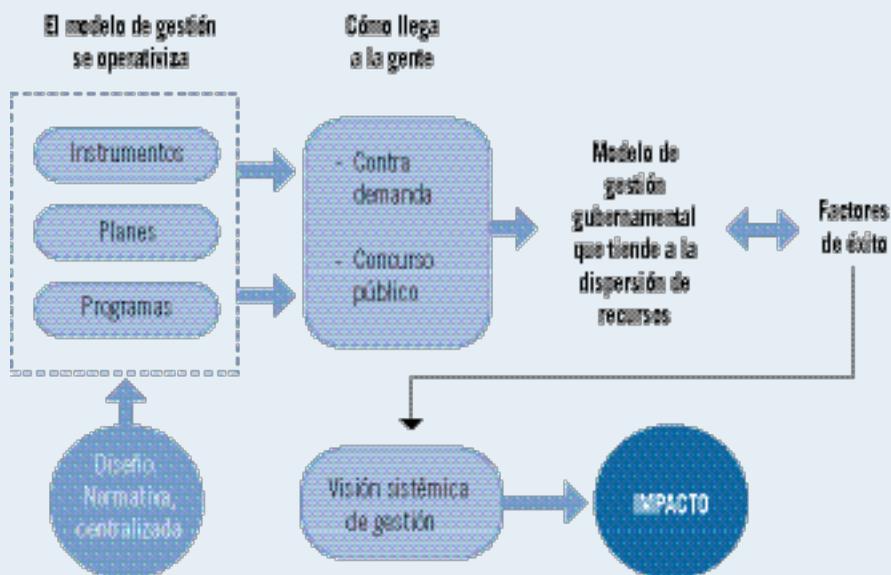
El modelo chileno de gestión en fomento productivo

En relación al modelo de intervención gubernamental en procesos de desarrollo, se ha identificado una gran dificultad generada por la forma de creación, la normativa y la aplicación de los instrumentos en el ámbito del fomento productivo.

A modo de hacer un diagnóstico crítico, que permita mostrar las dificultades de entorno en la aplicación de la política pública, se analiza cómo funciona el actual modelo chileno de fomento productivo a través de la siguiente figura.

GRÁFICO 3

Funcionamiento del modelo de gestión gubernamental en fomento productivo en Chile



Fuente: Elaboración propia.

El actual modelo chileno de gestión gubernamental en fomento productivo, se sustenta o bien opera a través de la ejecución de instrumentos, planes y programas, que se ejecutan a través de cada una de las instituciones públicas destinadas para aquellos.

La mayoría de estos instrumentos nacen en función de una propuesta centralizada, se estructuran centralmente, su normativa se direcciona verticalmente y se aplican de la misma manera en todo el territorio nacional, sin hacer mayor distinción de las particularidades y especificidad de cada una de las regiones de Chile.

Sumado a la rigidez de los instrumentos, éstos llegan a la gente en su gran mayoría a través de dos mecanismos: funcionan contra demanda (o mirado desde otro punto de vista contra oferta de los servicios) o por concurso público. A través del primer mecanismo, la oferta pública de instrumentos en fomento productivo actúa sobre la base de la demanda individual o colectiva, privilegiándose en algunos casos la “organización” de la demanda, lo que ha generado un verdadero clientelismo por parte de algunas organizaciones. Este mecanismo no funciona en sectores de fragilidad social donde el capital humano es bajo, donde no existe capacidad de levantar demanda y menos de acceder a instrumentos por concurso público, por tanto, este sistema profundiza las desigualdades de acceso a los recursos públicos, ya que dificulta la focalización de recursos en zonas carenciadas e incentiva el clientelismo (Toloza et al, 2006).

Esta forma de operar de los instrumentos en materia de fomento productivo, ha generado la sensación de dispersión de la inversión pública, no permitiendo focalizar en sectores espacialmente estratégicos o marginales, de manera de generar los impactos necesarios para realizar las transformaciones a la velocidad que se requieren.

Las estrategias de desarrollo regional (EDR)

Las Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) como su nombre lo indica, son instrumentos que tienen por objeto convertirse en el marco orientador de tránsito al desarrollo, estableciendo misiones y visiones comunes que colaboren en los procesos de articulación de proyectos, planes y programas en función de un plan estratégico común.

No obstante lo anterior, las EDR se han transformado en instrumentos amplios, genéricos e incapaces de poder establecer orientaciones y énfasis claros en materia de apuestas regionales. Lo anterior, producto de que la metodología de elaboración no contempla una estratificación fina de los intereses de la región, que permita realizar apuestas específicas (en desmedro de otras, obviamente).

Su elaboración participativa genera expectativas sociales, que se transforman en negociaciones políticas de sectores, que terminan con la incorporación de todos los temas sin mayor diferenciación entre uno y otro, generando dificultades para establecer énfasis y apuestas concretas.



Implementación y evolución de las experiencias territoriales en Chile

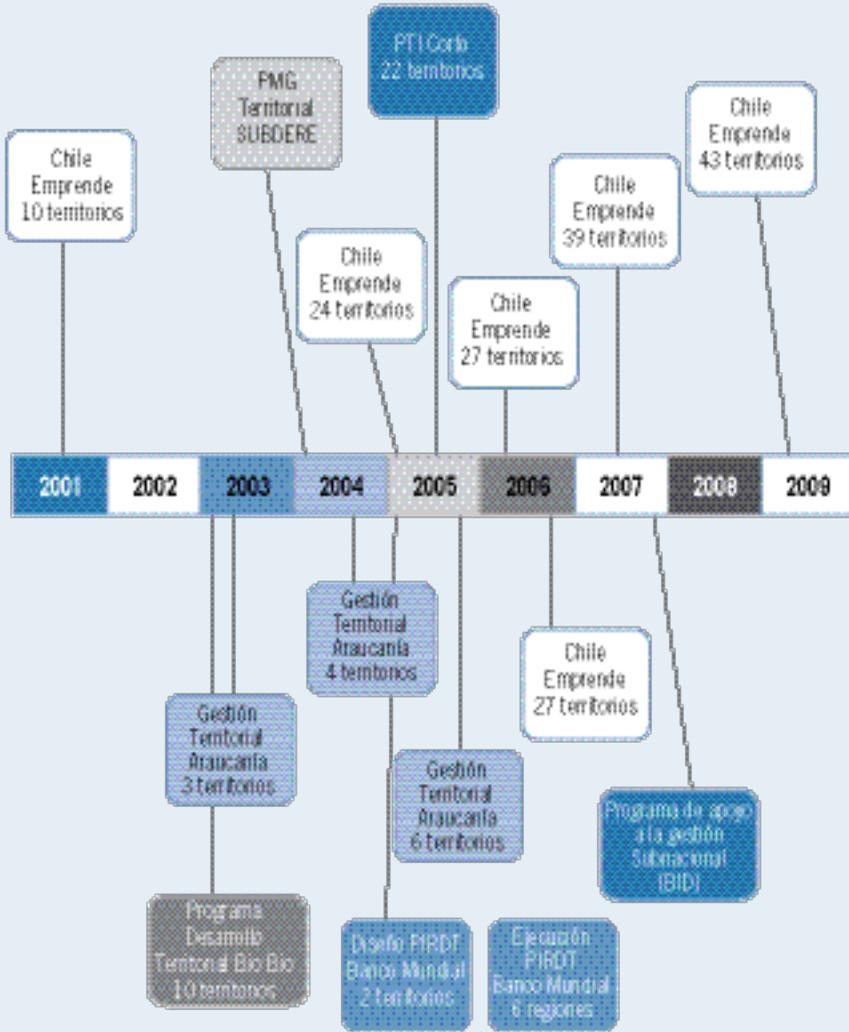
Desde, aproximadamente, el año 2000 en Chile se comenzaron a diseñar e implementar experiencias de desarrollo con características territoriales, como una forma de buscar alternativas de gestión que impulsaran procesos de distribución, descentralización y rompieran las rigideces de la política pública, haciendo más eficiente la gestión del desarrollo e incorporando a los actores locales en dichas dinámicas.

En la figura 4 se muestra, de manera esquemática, la implementación y evolución de distintas iniciativas y experiencias con enfoque territorial en Chile.

En este contexto, las primeras experiencias territoriales en Chile se llevan a cabo a nivel subnacional, de éstas destacan dos iniciativas por sus características de contar con una visión regional e integrada de iniciativas territoriales: la experiencia de gestión territorial de la región de la Araucanía, denominada inicialmente “Agenda de Gestión Territorial para un Buen Gobierno”, y la segunda, es la “Estrategia de Desarrollo Territorial” impulsada por la región del Bio Bio. Ambas iniciativas se desarrollan en paralelo. Con la implementación del programa gubernamental denominado “Chile Emprende” y al incorporar territorios de la región del Bio Bio como de la Araucanía, complementa y potencia estas iniciativas, al dotarlas de recursos que no era posible gestionar desde los Gobiernos Regionales.

GRÁFICO 4

Evolución de las iniciativas y experiencias territoriales en Chile



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la figura anterior, una serie de iniciativas se han impulsado en Chile, relacionadas con la instalación de modelos descentralizados de gestión con enfoque territorial. A continuación se presenta una breve descripción de estas iniciativas desde el año 2001.

Chile Emprende:

El Programa Chile Emprende es un programa de coordinación interministerial que busca facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para micro y pequeñas empresas en territorios predefinidos, en todas las regiones del país. Chile Emprende es una modalidad de trabajo que engloba tres aspiraciones claves de una sociedad democrática: más oportunidades, más empleo, más participación.

Chile Emprende promueve la cooperación entre los empresarios y la conexión de éstos con los mercados, sobre la base de una gestión participativa público privada, que se expresa en una mesa de trabajo por territorio y un proyecto compartido.

El programa se desarrolla en 43 territorios de las quince regiones del país. De modo general, cada territorio está conformado por un conjunto de comunas. En total, el número de comunas que abarca el programa son 204 (de un total de 346).

En cada espacio territorial se definen proyectos compartidos entre las empresas, las instituciones públicas, los municipios y las organizaciones de productores y de base. Sobre el principio de concordar objetivos comunes de desarrollo en el territorio, se pueden establecer las redes de cooperación para alcanzarlos de una manera propia, de acuerdo con la gente, los recursos y las potencialidades de cada lugar.

La identidad territorial es un factor clave de competitividad en un mundo globalizado y permite abordar con mayor éxito los mercados nacionales e internacionales.

Participan cinco ministerios y los siguientes servicios públicos: SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica), Corfo (Corporación de Fomento), Fosis (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), Subdere (Subsecretaría de Desarrollo Regional), Sence (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) e Indap (Instituto de Desarrollo Agropecuario). Junto con ellos están los gobiernos regionales, los empresarios y sus organizaciones y los municipios de los territorios definidos.

Su aspiración es lograr un desarrollo territorial más equilibrado; conseguir una distribución más equitativa de los ingresos; impactar positivamente en la generación de empleo, y profundizar la participación y la democracia (Echiburú, 2009).

Programa de Desarrollo Territorial (PDT) región del Bio Bio

El programa de desarrollo territorial (PDT) de la región del Bio Bio, comenzó a desarrollarse el año 2002, posee como fundamento ser el soporte técnico para instaurar un nuevo modelo de gestión que apoye la coordinación más coherente, según las vocaciones y ejes de desarrollo propios de cada territorio, de los recursos públicos y privados, respaldando el surgimiento de acciones propias facilitando el proceso de participación ciudadana en la región del Bio Bio. Es decir, el modelo de gestión no es más que el intento de coordinar una herramienta de participación público-privada de nivel territorial y que signifique una ayuda en la toma de decisiones regionales.

De esta forma, los planes de desarrollo territorial deben contener las acciones mínimas requeridas para poder desarrollar a cada territorio según la visión de los diferentes actores del territorio, que participan en las Unidades de Gestión Territorial (UGT). Esta información debe ser el reflejo de las necesidades de cada territorio, validada por el directorio provincial y regional del PDT, para luego ser entregada a cada servicio público, y ser un referente válido con base participativa en la toma de decisiones u orientaciones de las inversiones públicas y privadas en cada territorio (GORE Bio Bio, 2004).

Programa de gestión territorial de la Araucanía

El Gobierno Regional de la Araucanía a partir del año 2003, desde una perspectiva de desarrollo endógeno, tomó la decisión de promover la organización de espacios territoriales pluri-comunales de gestión, con el convencimiento de la existencia de oportunidades y capacidades en cada uno de ellos, las que podían ser aprovechadas para generar un proceso de desarrollo económico local, que permita enfrentar y resolver las problemáticas que han determinado una posición de rezago de la región, en diversos indicadores de desarrollo humano y crecimiento económico.

Para tal efecto, el Gobierno Regional diseñó y ejecuta hasta el día de hoy una estrategia a la que denominó “Gestión Territorial para un Buen Gobierno”, la que tiene como propósito generar un nuevo enfoque de trabajo público, que integra tres elementos:

- a) Aumento y mejoramiento de la participación.
- b) Alianzas público - privadas (gobierno, municipios y comunidad).
- c) Mejoramiento de la gestión pública, mediante el incremento de la coordinación interinstitucional y la adecuación del instrumental público.

Este modelo de intervención pública, responde de mejor manera al nuevo escenario de cambio permanente en la economía mundial y su consecuente impacto a nivel de los subterritorios regionales, así como a las crecientes demandas de parte de la población organizada, a tener mayor participación en la toma de decisiones de los temas que inciden directamente en su calidad de vida.

La estrategia pretende desarrollar los territorios mediante un proceso de transformación productiva, social e institucional, con el fin último de reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes de la región.

Este nuevo enfoque se basa en el establecimiento de una visión de desarrollo, centrada en las oportunidades y la aplicación de herramientas de gestión territorial, que supere el enfoque de intervención pública basado en las “carencias”, más bien aprovecha todo el potencial de su capital humano y social disponible para superar la pobreza. Se trata de generar bienestar, produciendo desarrollo económico encadenado, sustentable y distributivo, tanto social como territorialmente.

En definitiva, este es un esfuerzo significativo de modernización de la gestión pública, puesto que pretende cambiar la perspectiva desde la que se busca el desarrollo y también modificar los métodos de intervención y vinculación del aparato público con los ciudadanos de la Araucanía (Toloza et al, 2006).

PMG Territorial (Subsecretaría de Desarrollo Regional)

El Plan de Mejoramiento de la Gestión (PMG) Territorial, si bien no es un programa específico, es una iniciativa que, en el contexto de la matriz de indicadores, se les exige a los servicios públicos; fue desarrollada para promover e incentivar la incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas.

En resumen, desde el año 2004 cada servicio público debe comprometer iniciativas en el marco de su gestión anual, destinadas a incorporar el enfoque territorial. Para la Subsecretaría de Desarrollo Regional⁷ los fundamentos para estos son políticos, administrativos y económicos.

Desde el punto vista político, esto permite avanzar en los procesos de modernización del Estado, en una segunda fase en la descentralización en Chile y en el buen gobierno en regiones. En este contexto, el Sistema Gestión Territorial

7 | Según lo publicado en su página web, http://www.pmgterritorial.gov.cl/menu2/index_b.htm

se propone como objetivo incorporar en los productos, bienes y servicios que entregan las instituciones en la perspectiva territorial, por lo tanto lo que se espera es que los servicios públicos operen con procesos integrados territorialmente, que promuevan e incorporen las necesidades regionales y sus soluciones en la entrega de sus productos. Así también, el propósito fundamental de esta segunda etapa, es consolidar un Estado Unitario Descentralizado, enmarcándose sus objetivos en los ámbitos: institucional: “más y mejor democracia”; financiero: “más recursos, autonomía y equidad”; gestión: “buen gobierno y administración”; y, territorial: “flexibilización”.

Desde el punto de vista del buen gobierno, el Ministerio del Interior lo ha definido como: “desarrollar capacidades efectivas para definir y aplicar políticas que impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos, concertados con el sector privado, todo lo cual contribuya a gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana”.

Desde el punto de vista administrativo la descentralización territorial implica avanzar en un modelo de gestión que da un mayor protagonismo en las decisiones a los niveles subnacionales, esto es, a la región, a través del fortalecimiento de los Gobiernos Regionales, y a la comuna, a través del fortalecimiento de las municipalidades. La transferencia de poder de decisión a estos niveles se considera necesaria para resolver los problemas más cerca del territorio en el que se producen.

La gestión territorial tiene importantes efectos desde el punto de vista económico financiero, pues permite dar mayor eficiencia a los recursos públicos, a través de las economías que se producen al sincronizar y complementar las acciones en el territorio. Del mismo modo se logra dar mayor eficacia a la ejecución del presupuesto público, pues las acciones de servicios complementarios se apoyan y potencian y no se obstaculizan (SUBDERE (a), 2010).

Programa Territorial Integrado (PTI) de la CORFO (Corporación de Fomento. Ministerio de Economía)

Para la CORFO el desarrollo económico de las naciones modernas, se sustenta en la capacidad de albergar en su territorio polos productivos dinámicos que surgen de la convergencia de empresas articuladas y de un entorno favorable. En este contexto, el **Programa Territorial Integrado (PTI)** es la línea de apoyo de CORFO orientada a crear desarrollo y mejorar la realidad productiva de un territorio, área

o zona geográfica determinada, así como al desarrollo de un sector productivo determinado y sus relaciones.

El **objetivo general del PTI es provocar** cambios significativos en las dinámicas de desarrollo de un territorio. Con una visión de mediano plazo (5 años) que integre la acción de CORFO y de otras Instituciones de Fomento Público y Privado, utilizando el instrumental de fomento, innovación, atracción de inversiones y financiamiento existentes. Mejorando de esta manera la competitividad de las empresas con potencial económico de un sector determinado y sectores afines.

En concreto, consiste en un aporte de CORFO que financia directamente, o cofinancia a través de todas las líneas de apoyo disponibles en CORFO, un conjunto de actividades tendientes a levantar información, formular el diseño y articular programas tales como de innovación, inversión, gestión de calidad y financiamiento; que contribuyan al crecimiento y mejoramiento de la competitividad de las empresas de un territorio y/o sector productivo del país. Lo anterior se realiza a través de una Estrategia de Desarrollo que deberá contemplar una visión general, una misión, objetivos, líneas de acción, actividades y logros a alcanzar. Igualmente el presupuesto directo a ejecutar y los recursos que se invertirán en el plan de actividades (CORFO, 2010).

Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT), Subsecretaría de Desarrollo Regional

El Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT), es un programa con financiamiento del Banco Mundial desde el año 2005, cuyo objetivo es apoyar a comunidades rurales pobres a potenciar su desarrollo productivo y social sostenible, a partir de una gestión participativa territorial y el mejoramiento de acceso, calidad y uso de servicios de infraestructura en las regiones de Coquimbo, Maule, Bio Bio, Araucanía y Los Lagos.

Específicamente, el programa pretende apoyar la sustentabilidad del territorio (en sus elementos económicos, productivos, sociales y ambientales) en localidades rurales pobres; potenciar la participación de las instituciones locales (público-privados) en la identificación de la demanda, en la toma de decisiones y en el monitoreo de la provisión de los servicios de infraestructura; mejorar la articulación, convergencia, focalización de intervenciones locales, con una visión territorial; fomentar la generación de microempresas locales, que se hagan cargo de la ejecución y administración de los servicios de infraestructura; promover la

eficiencia en los modelos de planificación, suministro y gestión de servicios de infraestructura. Además, el programa proveerá una base para implementar reformas institucionales de largo plazo sobre los procedimientos en que los servicios de infraestructura rural son planificados, financiados y entregados a su operación regular en el país.

De acuerdo a lo anterior, el Programa de Infraestructura Rural está diseñado para operar en el plano institucional, apoyando el cruce de la acción sectorial con la territorial, con liderazgos provenientes de los Gobiernos Regionales y autoridades regionales.

En términos metodológicos, el programa se desarrollará a través de tres componentes:

- Componente 1: Planes Marco de Desarrollo Territorial PMDT (incluye la formulación de PMDT más la identificación de la cartera asociada).
- Componente 2: Inversiones en Infraestructura Rural y los estudios de pre-inversión.
- Componente 3: Fortalecimiento de la Institucionalidad involucrada (SUBDERE (b), 2010).

Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional (SUBDERE)

El Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional en Chile, es un programa ejecutado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, financiado a través del contrato de préstamo N° 1828/OC-CH del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la modalidad de reembolso contra resultados, firmado en febrero de 2007.

El Programa se instala como un instrumento al servicio de procesos identificados como claves, para dar un salto cualitativo en la descentralización. Dichos procesos se agrupan en cuatro componentes:

- El primero de ellos tiene relación con el fortalecimiento de la gestión de las entidades subnacionales, mediante un sistema de acreditación e incentivos.
- El segundo componente financia modelos de gestión territorial y apoya proyectos de inversión, que surjan de tales modelos.
- El tercer componente acompaña y apoya el traspaso de competencias al nivel regional.

- El cuarto componente se relaciona con el apoyo a sistemas de evaluación continua y gestión del conocimiento.

A través de estas cuatro áreas de acción se articulan iniciativas y/o proyectos ejecutados por SUBDERE o por los Gobiernos Regionales. Este programa cuenta con una línea de financiamiento de 50 millones de dólares, de los cuales 49 millones 350 mil serán desembolsados para reembolsar gastos elegibles para la consecución de metas de resultado del contrato. Los reembolsos del BID se realizan a SUBDERE después de una evaluación y verificación de los resultados comprometidos por ambas partes.

El Programa se ofrece como un instrumento al servicio de un fin mayor, que es el de generar un salto cualitativo en la descentralización del país, a través del fortalecimiento de las capacidades de las **instituciones regionales y municipales**, para que éstas puedan ejercer sus competencias, así como liderar y conducir el desarrollo a partir de las potencialidades e identidades de sus territorios. Incluye también el financiamiento del diseño de modelos de gestión territorial y apoyo a proyectos de inversión surgidos a partir de la implementación de estos modelos.

En el marco de la descentralización, se espera que los Gobiernos Regionales cumplan un rol como articuladores del desarrollo en el territorio, asignándoseles funciones, atribuciones y responsabilidades en la coordinación de la inversión pública. Dentro de este contexto, algunos GORE y/o asociaciones de municipios han iniciado el desarrollo de diferentes experiencias de gestión territorial, cuyo objetivo ha sido desarrollar de manera articulada un conjunto de iniciativas que respondan a desafíos y demandas comunes (SUBDERE (c), 2010).

En definitiva, desde el año 2002 se ha configurado un entorno de políticas públicas con enfoque territorial en Chile, que ha producido una evolución de la gestión del desarrollo, transitando desde miradas centralistas, verticales y con énfasis macroeconómicos, hacia modelos descentralizados, regionales y con énfasis microeconómicos, constituyendo iniciativas que en su conjunto han conformado experiencias alternativas de hacer gestión pública para el desarrollo, ya que su implementación responde a lógicas de colaboración público privadas sobre la base de un territorio específico (agrupación de comunas) y a planificaciones tanto espaciales como basadas en la interacción de agentes. Desde el punto de vista metodológico estas experiencias en su gran mayoría concuerdan en lo siguiente:

1. Se centran en un territorio, entendido como una agrupación de comunas, no superior a una provincia⁸.
2. Sobre este territorio existe una oportunidad o vocación de características similares.
3. Se estructura una institucionalidad territorial, denominada en la mayoría de los casos como consejos público-privados, en los cuales participan las municipalidades, los actores locales agrupados (asociaciones de empresarios, ONGs, etc.) y las instituciones de Gobierno con presencia en el territorio.
4. En función de una mirada consensuada y común del desarrollo, se elabora un Plan de Desarrollo Territorial flexible, al cual concurre tanto la inversión pública como la inversión privada. Dichos planes son plurianuales.

Muchas de estas iniciativas están centradas en la puesta en valor de los recursos naturales del territorio como por ejemplo, el turismo de intereses especiales asociados al valor paisajístico del entorno, la explotación sustentable de algún recurso natural como los bosques, el suelo dedicado a cultivos de alto valor de mercado, como los frutales menores, entre otros ejes movilizados de las economías territoriales.

Desde un análisis comparativo, respecto de lo que son estos nuevos modelos alternativos de gestión del desarrollo con enfoque territorial, versus, el modelo centralizado de gestión imperante en Chile, se muestra en el cuadro siguiente:

TABLA 3: Cuadro comparativo modelo centralizado versus modelo territorial

Modelo Centralizado	Modelo Territorial
Actúa sobre la base de oferta de instrumentos, planes y programas.	Actúa sobre la base de demanda de necesidades del territorio.
La oferta es diseñada y normada desde el nivel central.	Existe la posibilidad de ajustar la oferta a las necesidades y especificidades del territorio.
Las inversiones y programas responden a metas de los servicios públicos.	Las inversiones y programas actúan en el marco de un Plan de Desarrollo Territorial.

⁸ Desde el punto de vista geopolítico, Chile se divide en 15 regiones, cada una de estas regiones está compuesta por provincias y a su vez las provincias por comunas, que constituyen la estructura básica.

TABLA 3: Cuadro comparativo modelo centralizado versus modelo territorial

Modelo Centralizado	Modelo Territorial
La definición de en qué se gasta o invierte es de responsabilidad del Director de Servicio.	La definición de en qué se gasta o invierte es de responsabilidad de un consejo público-privado.
Está centrada en una visión pública del desarrollo.	Impulsa una visión público-privada-municipal del desarrollo.
Incorpora débilmente a los municipios en algunas decisiones de inversión.	Incorpora activamente a los Municipios en las definiciones de inversión.
Existe insuficiente información de los planes anuales y plurianuales de inversión, que posibilite inversión privada vinculante.	Permite impulsar la inversión privada, sobre la base del conocimiento activo de la inversión pública (Ej. Obras de infraestructura).
No impulsa la generación de institucionalidad, más bien la preocupación es incentivar la demanda asociativa por sector.	Se estructura sobre la base de la generación de institucionalidad territorial de contraparte, que oriente la inversión.
La inversión y ejecución de programas es más bien dispersa.	La inversión y ejecución de programas responde a una visión de desarrollo del territorio.
No existe participación en la definición de la oferta de instrumentos, planes y programas.	Existe participación local y territorial de los instrumentos, planes y programas que más se necesitan.
Existe débil control social en la ejecución de inversiones y programas.	Existe control social activo en la ejecución de inversiones y programas.
La responsabilidad en la ejecución de inversiones y programas está supeditada al cumplimiento de la norma.	La responsabilidad en la ejecución de inversiones y programas, además de ajustarse a la norma, busca estar asociada a resultados e impactos territoriales.
Fomenta el centralismo regional y nacional, al perpetuar la concentración de poder en directivos públicos.	Impulsa la descentralización nacional y subregional, al potenciar el ejercicio de traspaso de poder subregional.
Perpetúa la inequidad territorial, producto de que el mecanismo de acceso a instrumentos, es por vía de demanda o concurso público, situación que en territorios con fragilidad social se ven en desventaja.	Propende a la equidad y convergencia territorial, al concentrar esfuerzos en dotar de oportunidades a territorios en fragilidad social y económica.

Fuente: Elaboración propia.



¿Cuál es el sustento teórico de este tipo de modelos de desarrollo?

Cuando se trata de impulsar una política pública que implica romper la dinámica histórica del Estado en algunas materias, no es menor encontrarse con una serie de planteamientos destinados a debilitar estos procesos. Muchos de ellos vinculados con la poca sustentación científica y teórica de algunas políticas de Estado. En este contexto, a continuación se describe el sustento teórico de este tipo de modelos de desarrollo.

Teorías de localización, desarrollo regional y territorial

La construcción de un cuerpo de teorías que sustenten modelos descentralizados de gestión con enfoque territorial, se basa en las teorías económicas de localización y desarrollo regional. Aunque existe una amplia gama, como lo son los modelos de equilibrio espacial de Christaller (1966) y Losch (1967), las teorías de centro-periferia de Fridmann (citado por Moncayo J., 2000), Modelos de crecimiento endógeno iniciados por Rommer y Lucas (1986), las teorías de acumulación flexible surgidas de la observación de los distritos industriales Italianos, etc., se trata de hacer un análisis de las distintas teorías y visiones que han aportado a conceptualizar teóricamente los modelos descentralizados de gestión con enfoque territorial o experiencias de desarrollo y gestión territorial.

Los desarrollos teóricos sobre localización de las actividades económicas en el espacio han caminado por dos canales paralelos, con sólo algunos intentos tardíos de integración: una primera corriente es la derivada de la tradición alemana de la primera mitad del siglo pasado, con Von Thunen (1966), Weber (1909), Christaller (1966), Lösh (1967) y los intentos de integración de Isard (1962) “en un modelo competitivo de equilibrio general”. Esta corriente culmina con la escuela de la ciencia regional en los años sesenta y setenta. En América Latina esta escuela ha tenido más influencia en el ámbito de la geografía y en los primeros trabajos sobre planificación regional.

La segunda corriente corresponde a la que se deriva de Marshall (1920), en particular de sus referencias a los factores que inciden en los procesos de aglomeración industrial, los que darían origen a la extensa literatura sobre gestación y desarrollo de *clúster*, industrialización flexible, nuevos distritos industriales (NDI), regiones de aprendizaje (*learning regions*) y entornos competitivos (*milieu*).

Es esta corriente y sus derivados, junto con las contribuciones de la nueva economía institucional, la que mayor influencia ha tenido en la reflexión latinoamericana sobre Desarrollo Territorial, por lo que conviene explorar sus contenidos aunque sea de modo muy esquemático (Schejtman, Berdague, 2004).

En sus “Principios de economía”, Marshall (1920), destacaba que la aglomeración de empresas en un espacio determinado generaba ciertas “economías externas localizadas”, que contribuían a reducir los costos de producción como resultado de la presencia de: (i) un conjunto de trabajadores calificados; (ii) un acceso fácil a insumos y servicios especializados; y (iii) la diseminación de nuevo conocimiento, dada la existencia de “una atmósfera industrial, verdadero entramado de costumbres y sensibilidades útiles”. Krugman (1995) destaca como fuerzas centrípetas las economías de escala, los costos de transporte y las economías externas (a la Marshall), que se expresan en la presencia de una reserva de habilidades (*skills*), de servicios e institutos especializados que generan encadenamientos por la vía de mercados y de flujos de conocimiento e información. Como fuerzas centrífugas, menciona la inmovilidad de factores (mano de obra, rentas de la tierra) y el surgimiento de “deseconomías” de escala (Schejtman, Berdague, 2004).

Porter (1991), en su influyente trabajo sobre “La ventaja competitiva de las naciones”, introduce dos conceptos: el de *clúster* y el del “carácter sistémico de la competitividad”, que darían lugar a una serie de trabajos sobre las condiciones de creación de tales ventajas competitivas. Partiendo de la explicación marshaliana de las aglomeraciones, introduce el concepto de “agrupamiento de sectores competitivos” que conforman el muy citado “diamante” y que están vinculados mediante relaciones verticales (comprador / proveedor) u horizontales (clientes / tecnologías y/o canales comunes), destacando el carácter sistémico de la relación entre los sectores que lo conforman y que llamará *clúster* en escritos posteriores.

Cuando los *clúster* adquieren competitividad internacional significativa, estamos en presencia de lo que la literatura ha denominado nuevos distritos industriales. De las distintas experiencias de distritos industriales en el mundo, la que mayor interés y entusiasmo ha despertado en América Latina es sin duda la italiana, no sólo porque muy tempranamente fue rescatada como una experiencia de desarrollo competitivo a partir de aglomeraciones de pequeñas y medianas empresas, que contrastaba con el modelo “fordista”, de gran industria de producción en masa ubicada en grandes ciudades como Turín y Milán, sino porque en la mayoría de los casos incorporó a pequeños productores agrícolas,

aprovechando las ventajas de costos y flexibilidad laboral que dicha condición permitía, dando lugar a lo que se ha denominado “industrialización difusa” (Schejtman, Berdague, 2004).

El análisis de las experiencias mencionadas, ha llevado a concluir que el potencial competitivo de un determinado territorio está fuertemente determinado por la existencia de una institucionalidad local, que facilita la diseminación del conocimiento y la innovación. Para definir un contexto con estas características, algunos autores han acuñado el término *milieu* o entorno con capacidad de innovar, que permite el aprendizaje colectivo a través de los vínculos en las cadenas proveedor/usuario, y del intercambio informal de conocimiento por la vía del denominado “efecto cafetería”, reduciendo la incertidumbre y los comportamientos oportunistas. Un *milieu* surge cuando la interacción entre los agentes económicos se desarrolla al calor de transacciones multilaterales generadoras de externalidades positivas, que inducen un proceso de aprendizaje de formas más eficientes de manejo conjunto de recursos.

Este tipo de conocimiento es local-específico o tácito e “impregna”, por así decirlo, al territorio, pues supone proximidad espacial e incluso cultura y normas compartidas. Se diferencia, por lo tanto, de conocimientos codificables o genéricos que pueden ser adquiridos, a algún costo, por otros agentes en otras localidades, es decir, son ubicuos. Se trata por lo tanto de una forma particular de capital social propio del territorio (Schejtman, Berdague, 2004).

En relación con lo anterior, Schejtman y Berdague citando a Abramovay señalan: “Más importante que las ventajas competitivas dadas por atributos naturales de localización (...) es el fenómeno de la proximidad que permite una forma de coordinación entre actores capaz de valorizar el conjunto del ambiente en que actúan y por lo tanto de convertirlo en una base para emprendimientos innovadores (...), esta proximidad supone relaciones sociales directas entre actores (...). En torno al desarrollo rural convergen dos corrientes (...) por un lado, las que vienen enfatizando la **dimensión territorial del desarrollo**, que en lugar de enfatizar ventajas u obstáculos geográficos de localización estudian la conformación de (...) **instituciones** que permiten acciones cooperativas (...), a este proceso otra vertiente la aborda como **capital social** que se refiere a características de la organización social como confianza, normas y sistemas (...) que aumentan la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones colectivas” (Schejtman, Berdague, 2004).

Otras consideraciones teóricas son las que tienen relación con el Desarrollo Económico Local (DEL). Sobre este aspecto, la literatura en sus diversas versiones, construye sus fundamentos y propuestas de política a partir de una integración de los elementos presentados más arriba y que apuntan al carácter localizado del desarrollo económico. Es decir, los conceptos sobre aglomeración industrial, clúster, nuevos distritos industriales. En segundo lugar está la literatura sobre entornos (territorios o regiones) de aprendizaje (*milieu* o *learning regions*), que definen al conocimiento y al aprendizaje colectivo, generadores de la innovación, como ejes de la competitividad. En tercer lugar están las consideraciones sobre gobernanza (*governance*), que hacen referencia a las rutinas, reglas, costumbres, valores, englobados en los activos institucionales de una región o territorio (Schejtman, Berdague, 2004).

Este tipo de aproximaciones teóricas que sustentan el desarrollo económico local, son elaboraciones que empiezan a proliferar en la década de 1990 en América Latina.

Otra teoría importante de analizar, para entender los procesos que dieron origen a las experiencias de desarrollo y gestión territorial en Chile, son los vinculados a la teoría de la base de exportación.

Esta teoría surgió en los años cuarenta. Critica a la teoría del crecimiento regional por etapas, afirmando que existen regiones que queman etapas sin pasar por la primera de las fases, la fase de subsistencia (como ha ocurrido en los Estados del Oeste americano). Plantea que las regiones son economías abiertas muy dependientes del exterior, divide la economía en dos sectores (sector básico exportador y sector residencial, éste último muy dependiente de la demanda local), y considera, dentro de un enfoque puramente keynesiano, que las exportaciones son el motor que inicia el crecimiento local y/o regional, determinando su alcance a través del efecto multiplicador que dichas exportaciones a otras regiones producen sobre las actividades residenciales (particularmente sobre los servicios y la construcción). En palabras de Richardson (citado por Peña Sánchez, 2006), el valor de la teoría radica en que destaca la importancia de la apertura de las economías regionales y el papel que desempeñan los modelos de demanda nacionales (o extra-regionales) cambiantes en el crecimiento regional, o dicho de otro modo, la importancia de la apertura en el análisis de las economías sub nacionales, la interdependencia entre las diferentes zonas de un país y el principio de que lo que ocurre dentro de una región depende crucialmente de lo que ocurre más allá de sus fronteras (Peña Sánchez, 2006).

Dentro de este modelo, no sólo es importante el papel que juega el sector exportador (entendido como aquel que vende un producto fuera de los límites territoriales), sino que también es fundamental el papel que juegan los sectores residenciales, especialmente desde una perspectiva dinámica, en la que no sólo es esencial la especialización actual, sino también la capacidad de renovación continua de la especialización y la posibilidad de desviar recursos de unos sectores en declive a otros en alza, la calidad y la cantidad de los servicios a la producción, a las instalaciones educativas y de capacitación profesional, a los servicios al consumidor y a los servicios públicos (Cuadrado Roura, 1992).

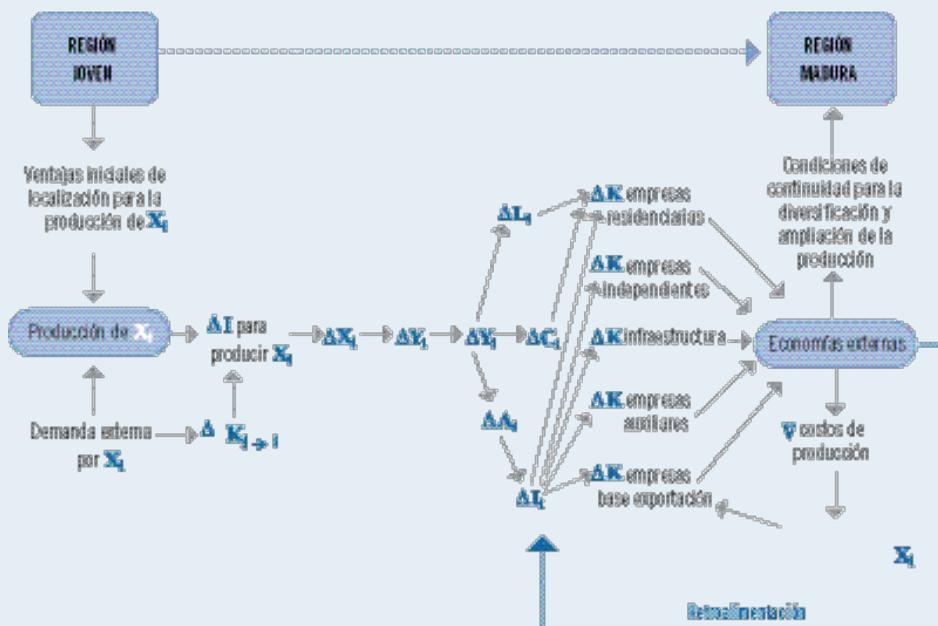
Las ventajas de esta teoría son varias. La primera, que considera las relaciones interregionales o interterritoriales como vínculos comerciales, poniendo de manifiesto la necesidad de cada territorio de competir con el resto en determinados sectores especializados; la segunda, que la existencia de una demanda externa importante evita el problema de la escasez de la demanda interna para poder crecer, que se producía como consecuencia del limitado tamaño del mercado local y, la tercera, la detección de los riesgos de una excesiva especialización, ya que la demanda externa de productos concretos puede fluctuar considerablemente a largo plazo.

Ahora bien, a pesar de su sencillez al vincular el crecimiento territorial al crecimiento de la demanda externa y a la insuficiencia de la demanda interna, las desventajas de este modelo provienen, fundamentalmente, de la escasa facultad que posee el mismo para explicar cómo mantener la capacidad competitiva de los territorios y adaptar las especializaciones productivas internas a las tendencias más dinámicas de la demanda en los mercados nacionales e internacionales, y del olvido por parte de este modelo de la oferta que, según algunas investigaciones, participa muy activamente en el proceso de crecimiento regional.

Esquemáticamente esta teoría se muestra en la figura siguiente:

GRÁFICO 5

Esquema Teoría de la Base de Exportación (secuencia simplificada)



Fuente: Diapositiva, presentación “Desarrollo en el Territorio: evolución del pensamiento teórico”, módulo teoría y gestión del desarrollo. Especialización en planificación y desarrollo regional, Ministerio de Planificación - Subsecretaría de Desarrollo Regional, Chile.

En consecuencia, cada una de estas teorías aportan a visualizar el marco u orientación respecto del cual se ha establecido el abordaje del presente esfuerzo, tendiente a aportar en la necesidad de avanzar hacia la determinación de sistemas de evaluación e impacto de las experiencias de gestión territorial.

Institucionalismo, neoinstitucionalismo, capital social, el desarrollo como libertades y desarrollo humano

Para la economía clásica, el intercambio se basa en una serie de supuestos: parte de la base de un sistema económico en equilibrio de mercado, con determinación simultánea de precios y cantidades. En este contexto, los mercados se vacían completamente (ley de Walras) y cada oferta crea su propia demanda (Ley de

Say), estableciendo precios de equilibrio cuando los costos marginales se igualan a los ingresos marginales. La economía clásica supone un mercado perfectamente competitivo, en el que ningún agente puede determinar el precio. Los agentes poseen información completa de precios, de localización de recursos y factores en los mercados. Supone individuos completamente racionales, egoístas, ya que al tomar las decisiones se guía completamente por los precios y no por los intereses comunes del bienestar social, además de ser maximizadores de su curva de utilidad. En este contexto, el Estado y las instituciones son irrelevantes, ya que no influyen en las decisiones de los agentes. La mano invisible del mercado es tan eficiente que asume además que existe un equilibrio entre los intereses individuales y colectivos y por tanto el conflicto no existe. Un análisis de naturaleza clásica es al menos restrictivo, al no incorporar el papel de las instituciones y sus costos de transacción (Morales, 1997).

El **institucionalismo** se desarrolla a partir de la necesidad de explicar las relaciones entre economía, instituciones y valores, cuyos orígenes se remontan a Max Weber y sus análisis sobre el problema de la organización y el control del poder económico, estudiando también el sistema de poder dentro de la sociedad.

Los principales institucionalistas se preocuparon por teorizar el cambio social, el control social y la acción colectiva, el papel del Estado y el progreso técnico.

Según Samuels (citado por Morales, 1997), “los aportes del institucionalismo consisten en entender que la economía, más que precios, cantidades y mercados, es un conjunto de variables decisivas en el modelo neoclásico; así la economía tiene que verse en forma dinámica. En su visión del comportamiento macro social, más allá del punto de vista micro, consideró prudente tomar en cuenta las fuerzas políticas y las coaliciones sociales en proceso de elección pública en los que coexisten elecciones mercantiles” (Morales, 1997).

Al igual que las corrientes neo institucionalistas, los institucionalistas se han derivado a partir de los trabajos de distintos autores. Por ejemplo, los temas de liderazgo, la capacidad empresarial y la innovación abordados por Schumpeter (citado en Morales, 1997). Él estudió la influencia de la incertidumbre en la conducta económica de los individuos estudiados por Knight (citado en Morales, 1997) y Commons (citado en Morales, 1997), resalta el papel de las leyes.

El neoinstitucionalismo y su cuerpo teórico, es la construcción colectiva del trabajo de diferentes autores, dentro de los cuales destaca: Coase, Williamsons, Stiglitz, North, Olson, Stigler, entre otros. Ellos han estudiado aisladamente algunos de los

siguientes temas: teoría de la regulación, teoría de los costos de transacción, normas, leyes, derechos de propiedad, teoría de la información, fallas de mercado, teoría de la acción colectiva, incertidumbre, organización y papel del Estado y las políticas públicas.

Desde el punto de vista de los principales aspectos que aborda el neoinstitucionalismo, estos los podemos agrupar en dos grandes temas: el primero tiene relación con la **teoría económica de la organización**, que se agrupa en tres cuerpos teóricos: La teoría de los costos de transacción, la teoría de los derechos de propiedad y la teoría de la información, todos ellos en un intento por explicar el nacimiento, funcionamiento y eficiencia de la organización.

El segundo gran tema es el **modelo de acción colectiva**, que centra su contenido en quiénes son los agentes que participan en la determinación de las políticas y analiza su comportamiento. Su principal exponente es Mancur Olson (1971), quien en el estudio de la acción colectiva concluye que: a) cuanto mayor es el grupo, menor es el beneficio individual que se obtiene del bien público, b) cuanto mayor es el grupo, menor posibilidades de ser privilegiado individualmente, c) cuanto mayor es el grupo, mayores son los costos de la organización, d) cuanto menor es el grupo, más eficiente es a la hora de gestionar beneficios políticos pues resulta más fácil de organizar y menos costoso.

El neoinstitucionalismo según North (citado en Morales, 1997) plantea que el ser humano, puesto que necesita asociarse para producir e intercambiar y así obtener satisfacción y ganancia económica, se vale de las instituciones como un elemento que fija normas e incentivos que sirven de guía en el momento de las selecciones individuales y colectivas de la vida material y cultural (Morales, 1997).

En este contexto, es necesario analizar la vinculación de estos cuerpos teóricos y las teorías de Capital Social.

El concepto **Capital Social**, abarca las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto. En aquellas formulaciones de este concepto (y del neoinstitucionalismo económico que en parte las fundamenta) que se concentran en sus manifestaciones colectivas, se plantea que las relaciones estables de confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción (Teorema de Coase), producir bienes públicos (North) y facilitar la constitución de actores sociales.

Para el presente marco teórico, es de interés el analizar en especial lo concerniente al **capital social comunitario**, en cuanto instrumento de superación de la pobreza y la exclusión social. Desde el punto de vista de las definiciones, las normas culturales de confianza y las redes interpersonales de reciprocidad son “precursores” de aquellas instituciones más complejas y orientadas por normas de bienestar común, que constituyen el capital social comunitario y que emergen de estos precursores a nivel de comunidad o de sistema social. Es posible definir el capital social como la sumatoria de redes y lazos interpersonales que puede activar un individuo, lo que corresponde a lo que se conocía como redes egocéntricas de reciprocidad difusa. En otro extremo, la definición de capital social comunitario desde el punto de vista neoinstitucionalista, según el cual el capital social sería lo que produce cooperación y civismo, de modo que si hay civismo, habrá capital social, ha sido correctamente calificada como tautológica o circular (Durston, 1999).

Para Durston, el capital social comunitario presenta características particulares, que pueden clasificarse de la siguiente manera: i) éste no es un recurso individual sino una forma de institucionalidad social, ii) los participantes del capital social comunitario (en forma explícita e implícita) plantean el bien común como objetivo, aunque éste puede no lograrse. Así también, plantea que a diferencia de las instituciones formales de bien común (cooperativas, por ejemplo), el capital social comunitario está constituido por normas, prácticas y relaciones interpersonales existentes y observables. En este orden de ideas, el concepto de reciprocidad es central al paradigma del capital social, este no se refiere a la interacción entre dos personas, sino a la reciprocidad en el marco de instituciones formales e informales a nivel de la comunidad.

Hemos revisado la interacción que existe entre desarrollo y los factores que determinan el capital social comunitario y, como éste es fundamental para generar el sustrato que permita sentar la sostenibilidad de los esfuerzos de mejoramiento de las condiciones de un entorno. Otra forma de aproximarse al tema del desarrollo desde una óptica distinta es revisar el pensamiento de Amartya Sen y su teoría del **Desarrollo como libertad**.

Para entender el pensamiento de Amartya Sen (2000), es necesario revisar el contexto histórico en el cual se producen sus reflexiones y que es fundamental para incorporar a éste marco teórico y breve desarrollo de las discusiones que se han dado en los últimos veinte años en torno al desarrollo, sus políticas y sus enfoques. En este sentido, la principal fuente de influencia en torno a las políticas

de desarrollo fue lo que se denominó **“El Consenso de Washington”**, formulado originalmente por John Williamson en un documento de noviembre de 1989 (“What Washington Means by Policy Reform”, que puede traducirse como “Lo que Washington quiere decir por política de reformas”). Fue elaborado como documento de trabajo para una conferencia organizada por el Institute for International Economics al que pertenece Williamson y que, en resumen, corresponde a diez orientaciones de política exigidas por las Instituciones Financieras Internacionales (llámense estas Fondo Monetario Internacional FMI, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo); en principio, estas reglas habían sido diseñadas para países latinoamericanos, no obstante, se convirtieron en regla general para países emergentes (Casildas, 2004). Basadas en una visión neoclásica de la economía, estas orientaciones fueron aplicadas a partir de la década del noventa y desde la mitad de esta década comenzaron a ser fuertemente cuestionadas. Uno de los cuestionamientos más importantes ha sido promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, sistematizado en su “Informe sobre el Desarrollo Humano”. Es en este contexto que surge Amartya Sen, porque parte de este informe se basa en su concepción de desarrollo como libertad, y su contribución es reconocida con el Nobel de Economía en el año 1998.

Sen a partir de los setenta, comienza a reflexionar críticamente respecto de los conceptos morales supuestos en la economía del desarrollo, la formulación de la política y el bienestar social. De hecho, Amartya Sen, producto de su crítica permanente de la **Economía de Bienestar Tradicional**, termina construyendo su nuevo enfoque de desarrollo como libertad. En este contexto, la **Economía de Bienestar Tradicional** sostiene que todos los individuos actúan racionalmente al **maximizar su utilidad personal**, y que al permitir que la gente actúe libremente en un mercado, producto de su racionalidad, conduce a un resultado **Óptimo de Pareto**, donde se alcanza la mejor asignación de recursos posible; es decir, el punto donde cualquier cambio produciría, en consecuencia, una posición inferior del otro.

En primer lugar, Sen sostiene que la **maximización de la utilidad personal** es una muy mala descripción de cómo las personas toman sus decisiones y actúan, ya que los individuos incorporan dentro de sus parámetros para definir una acción, consideraciones sociales, de bienestar de futuras generaciones o cuestiones éticas. Para sostener su argumento, Sen argumenta desde el absurdo y sostiene ¿qué pasaría si todos actuáramos tomando exclusivamente en consideración la maximización racional de la utilidad personal? y plantea, que de ser así, cuando

una persona pide enviar por él una carta, el correo entonces debería abrirla y revisar si contiene algo valioso. Con esto Sen demuestra que las personas actúan también basados en la integridad y las preocupaciones por otras personas.

En segundo lugar, Sen cuestiona el supuesto **acerca de las preferencias**, y sostiene que éstas están vinculadas al contexto en el cual se desarrolla un individuo (educación, pobreza, enfermedad, tradiciones, entre otros), por tanto, esto lleva muchas veces a que sean las preferencias las que se adaptan a las situaciones y no las que determinan las acciones. No es que las personas analfabetas valoran el analfabetismo y después deciden no aprender a leer, sino que el camino es el inverso: aquellos que no pueden leer adaptan sus preferencias y no le otorgan un valor a la educación. Por lo tanto, más allá de que dada las preferencias de esas personas la máxima utilidad está en no aprender a leer, esta afirmación no podría ser contemplada por la economía de bienestar tradicional (Edo, 2002).

En tercer lugar, Sen sostiene que el enfoque en cuestión, hace caso omiso de la existencia de cosas que proveen **utilidad o insatisfacción** que no pueden ser compradas y vendidas en el mercado (la belleza de la naturaleza, la contaminación, etc.) y que el enfoque neoclásico las dimensiona sólo como “externalidades”.

En cuarto lugar, Sen se muestra contrario a la utilización del **óptimo de Pareto** como un **criterio de bienestar**, pues sostiene que los resultados si bien pueden encontrarse en este óptimo y sin embargo, ser desastrosos. Por ejemplo, un caso extremo, en el que unos pocos fueran muy ricos y el resto se muriera de hambre sería un óptimo de *Pareto*, dado que la situación no puede ser mejorada sin empeorar la situación económica de los ricos para mejorar la de los pobres. Obviamente, este resultado no es deseable, pero demuestra que el óptimo de Pareto como criterio de bienestar es al menos cuestionable por sus evidentes limitaciones (Edo, 2002).

Alternativo al enfoque de bienestar, surge el **enfoque de las necesidades básicas**, iniciado por Paul Streeten, Frances Stewart y Mahbub ul Haq en los años setenta y ochenta (Edo, 2002). Esta teoría sostiene que el desarrollo se logra a partir de la satisfacción de las necesidades humanas básicas, por tanto pone el énfasis en el tipo de vida que las personas pueden llevar. Si bien es cierto Amartya Sen comparte en un principio estos postulados, termina cuestionándolos por lo débil de su argumentación, sobre todo en lo que tiene relación con la categorización, variedad y naturaleza de las necesidades (es decir, que entiende cada uno por sus necesidades básicas), encontrando que requieren de un sustento moral

fundamental, producto de que la cobertura de necesidades básicas tangibles (comer, vestirse, dormir bajo techo, etc.), no necesariamente está justificada en la prosperidad humana y las libertades (puede ser asistencialismo). Lo anterior tampoco puede dejar de lado las necesidades intangibles como expresarse, participar, desarrollar las artes, etc.

Así también, Sen critica el **carácter cuantitativo del enfoque** de las necesidades básicas, centrando fundamentalmente su preocupación en la cantidad de alimentos para superar la necesidad de alimentación, por ejemplo, y no en las **capacidades** que se requieren abordar para terminar con dicho flagelo.

Un tercer cuestionamiento que hace Sen, a dicho enfoque, tiene relación con resolver dichas necesidades básicas otorgando una determinada cantidad de bienes a un **individuo aislado**, sin contemplar el entorno social en el cual está inserto y que condiciona la solución de dicha necesidad a factores del entorno, fundamentalmente culturales o de juicios respecto de la mejor solución aceptada.

Una cuarta crítica es a la condición de satisfacción de necesidades mínimas, lo que genera que el enfoque quede restringido eventualmente a individuos muy desfavorecidos y países muy pobres.

Una quinta observación es la que Sen hace a la **pasividad** implícita del enfoque, ya que las personas sólo esperan que sus necesidades básicas sean satisfechas, si bien Sen considera que esta situación es explicable para niños, ancianos y enfermos, pero no corresponde para adultos y jóvenes, ya que el valor del desarrollo también está en la generación de capacidades para elegir y actuar por sí mismos. Así también el enfoque se limita a las necesidades biológicas y materiales, dejando de lado las necesidades de autoestima, de capacidad de elegir, de autonomía, etc.

En definitiva, Sen en su crítica encuentra el sustento y el impulso para proponer un enfoque alternativo, **el desarrollo como libertad**.

Para explicar este enfoque utilicemos el orden que plantea María Edo (2002):

Definición de desarrollo como libertad; constituye el aporte de Sen, que trasciende a las conceptualizaciones del desarrollo vinculadas al crecimiento, el bienestar y las necesidades básicas, en palabras de Sen, "...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaran los individuos.", este concepto innovador centra el desarrollo en aspectos cualita-

tivos y cuantitativos del hombre, su entorno y la interacción con éste a partir de las herramientas con las que cuenta.

La libertad como fin y como medio: Sen sostiene que la libertad es precisamente el **fin principal** del desarrollo, el objetivo final, la razón de ser del desarrollo, a esto le denomina el **papel constitutivo** de la libertad en el desarrollo, y que se debe entender desde la perspectiva de que los procesos no pretenden **aumentar la libertad para lograr algo más** sino, es necesario aumentar la libertad por la libertad en sí misma. Desde el punto de vista de la libertad como un medio, Sen sostiene que la libertad es un excelente instrumento mediante el cual se puede lograr el desarrollo, a esto le denomina el **papel instrumental** de la libertad en el desarrollo.

El enfoque de capacidades; una diferencia que ahonda aún más su distancia con el enfoque de la economía de bienestar tradicional, es que Sen no define el desarrollo con base en la **renta**, sino que lo hace en función de las **capacidades** de las personas para transformar dicha renta en aquello que las personas encuentran que es necesario, para llevar la vida que en su libertad decidan llevar.

Esta forma de redefinir el desarrollo en términos de capacidades, afecta directamente el concepto de **pobreza**, ya que ésta no podría ser medida solamente en cuanto al nivel de renta de un individuo, sino, a la incapacidad de éste para transformar su renta en aquello que dicha persona considera necesario para vivir, y esto puede estar influido por muchas condicionantes tales como: **la heterogeneidad personal** (edad, contextura física, sexo, propensión a enfermarse, etc.), **diversidad relacionada con el medio ambiente** (si vive en un clima húmedo, en el desierto, la montaña, etc.), **diferencias sociales** (educación, nivel de delincuencia, contaminación, etc.), **diferencias entre las perspectivas relacionales** (los estereotipos sociales de relación, vestimenta, adornos, costumbres de relación, etc.), **distribución dentro de la familia** (reglas de distribución familiar en función de edad, necesidades y costumbres).

Una visión que sostenga que es pobre solamente aquel cuyos ingresos son bajos, es una visión demasiado limitada.

Equidad: Desde el punto de vista del concepto de equidad o igualdad que Sen plantea, éste se basa en el ya mencionado enfoque de **capacidades**. Es en este sentido que para Sen la igualdad no es otra que la **igualdad de capacidades básicas**, que permitan a los individuos acceder a los bienes que le son significativos, y no a los bienes que su renta le permite acceder. Cuál es el sentido de este cambio en palabras del propio Sen: “...si los seres humanos fueran muy

similares, esto no tendría mucha importancia, pero la experiencia indica que la conversión de los bienes en capacidades cambia de una persona a la siguiente sustancialmente, y la igualdad de lo primero puede estar alejada de la igualdad de lo segundo“ (Edo, 2002).

El concepto de agente: Otro enfoque importante de analizar para el presente marco teórico, es la idea de que los sujetos son **agentes y no pacientes** de los procesos de desarrollo, son motores de generación y cambio en el desarrollo. Para Sen los individuos pueden configurar su propio destino y ayudarse mutuamente, así también destaca la necesidad de que sean ellos, los agentes promotores de la participación en el diseño e implementación de soluciones a sus problemas, más que espectadores pasivos de la aplicación de políticas públicas en su beneficio. Textualmente Sen señala:

“...los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Ellos mismos deben participar en el proceso de creación e implementación de los planes de justicia social. Para ello es necesario no sólo que puedan participar en el diseño de los planes sino en la formulación de las prioridades y los valores sobre los cuales se basarán los mismos. Existen poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la impaciencia constructiva...”.

Para Sen, la manera de poder ejercer esta agencia, se da a partir de la posibilidad de **debatir** en una sociedad. El **debate** para Sen es fundamental para lograr el desarrollo como libertad. En este contexto la generación de institucionalidad de base, que permita canalizar esta necesidad de agencia ciudadana, favorece el debate, por tanto favorece el ejercicio de individuos activos en el diseño y ejecución de políticas en su beneficio, por tanto promueve el desarrollo como libertad.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

En este mismo orden de ideas, es precisamente el pensamiento de Amartya Sen y su concepción del desarrollo como libertad, el pilar en el cual se basa el nuevo paradigma del **desarrollo humano**. Sen fue uno de los colaboradores más importantes en la construcción de los índices del “Informe sobre Desarrollo Humano” del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

Para el desarrollo, el concepto y el origen del Desarrollo Humano, nos basaremos en la información contenida en la página web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo⁹.

El enfoque de desarrollo humano nació como un enfoque alternativo y necesario, respecto del enfoque de desarrollo predominante en el decenio de 1980, vinculado a lo que revisamos como el consenso de Washington y sus recomendadas políticas. En este contexto muchas personas, entre ellas el economista pakistaní Dr. Mahbub ul Haq, quien cumplió un rol fundamental en la formulación del paradigma de desarrollo humano, reconocieron la necesidad de un modelo de desarrollo alternativo fundamentado en varias razones, entre las que se incluyen:

- La existencia de evidencia cada vez más contundente respecto del ineficiente efecto goteo del crecimiento económico, como mecanismo para propagar los beneficios económicos y erradicar la pobreza.
- Los evidentes costos humanos y sociales de los Programas de Ajuste Estructural recomendados por el consenso de Washington.
- El fracaso del crecimiento económico sólido y sistemático, para enfrentar la diseminación de enfermedades sociales (el delito, el debilitamiento del tejido social, el VIH/SIDA, la contaminación, etc.).
- La consolidación de modelos democráticos a principios de los noventa aumentó las esperanzas en torno a la creación de modelos centrados en las personas.

En palabras del creador del informe de desarrollo humano, el Dr. Mahbub ul Haq, “El objetivo principal del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. A menudo las personas valoran los logros que no se reflejan, o al menos no en forma inmediata, en las cifras de crecimiento o ingresos: mayor acceso al conocimiento, mejores servicios de nutrición y salud, medios de vida más seguros, protección contra el crimen y la violencia física, una adecuada cantidad de tiempo libre, libertades políticas y culturales y un sentido de participación en las actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa” (PNUD, 2010).

9 | <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano>.

A partir de 1990, el concepto de desarrollo humano se aplicó a un estudio sistemático de temas mundiales, según se publicó en los Informes anuales sobre Desarrollo Humano patrocinados por el PNUD. Como señalamos anteriormente, el trabajo de Amartya Sen y de otras personas fundó las bases conceptuales de un enfoque alternativo y más amplio del desarrollo humano. En palabras de Sen, “El desarrollo humano, como enfoque, se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma” (PNUD, 2010). Es decir, este nuevo enfoque nos plantea un cambio de paradigma en cuanto al foco del desarrollo, transitando desde un enfoque estrictamente economicista y materialista, a uno que pone el acento en el ser humano y en la multiplicidad de factores que influyen en su bienestar.

Algunos de los temas y asuntos que se consideran de mayor importancia para el desarrollo humano según el PNUD en la actualidad son:

- **El progreso social:** mayor acceso a la educación, mejores servicios de nutrición y salud.
- **La economía:** la importancia del crecimiento económico como medio para reducir las desigualdades y mejorar los niveles de desarrollo humano.
- **La eficiencia** en términos de uso y disponibilidad de los recursos. El desarrollo humano propicia el crecimiento y la productividad, siempre y cuando este crecimiento beneficie de manera directa a las personas pobres, las mujeres y otros grupos marginados.
- **La igualdad** en cuanto al crecimiento económico y otros parámetros del desarrollo humano.
- **La participación y la libertad**, en especial mediante el empoderamiento, la gobernabilidad democrática, la igualdad de géneros, los derechos civiles y políticos y la libertad cultural, particularmente en los grupos marginales definidos por parámetros, tales como urbanos/rurales, sexo, edad, religión, origen étnico, parámetros físicos y mentales, etc.
- **La sostenibilidad** para las generaciones futuras, en términos ecológicos, económicos y sociales.
- **La seguridad humana:** la seguridad ante amenazas crónicas de la vida cotidiana, tales como el hambre y las discontinuidades repentinas como la desocupación, la hambruna, los conflictos, etc.

Cómo se calcula el IDH

El IDH es una medida sinóptica del desarrollo humano. Mide el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano:

- Disfrutar de una vida larga y saludable, medida a través de la **esperanza de vida al nacer**.
- Disponer de educación, medida a través de la **tasa de alfabetización de adultos** (con una ponderación de dos terceras partes) y la **tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria** (con una ponderación de una tercera parte).
- Disfrutar de un nivel de vida digno, medido a través del **PIB per cápita** en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses (US\$). Para el cálculo del índice se utiliza log a objeto de llevarlo a una dimensión comparable.

Antes de calcular el IDH es necesario crear un índice para cada una de estas dimensiones (los índices de esperanza de vida, educación y PIB), para lo cual se escogen valores mínimos y máximos (valores límite) para cada uno de los tres indicadores. Estos valores están dados por el PNUD en la siguiente tabla.

TABLA 4: Valores límites para el cálculo del IDH	Indicador	Valor
	Máximo	Valor
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización de adultos (%)*	100	0
Tasa bruta combinada de matrícula (%)	100	0
PIB per cápita (PPA en US\$)	40000	100

* El valor límite para calcular la tasa de alfabetización de adultos implica que la tasa máxima es 100%. En la práctica, para el cálculo del IDH el límite de las tasas de alfabetización superiores a 99% se fija en 99%. Fuente: PNUD 2010.

El desempeño de cada componente se expresa como valor entre 0 y 1, para cuyo efecto se aplica la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Luego, se calcula el IDH como simple promedio de los índices de los componentes.

En general la fórmula para el cálculo del IDH, es la siguiente:

Llamemos:

Esperanza de vida al nacer (años) = V

Tasa de alfabetización de adultos (%) = E

Tasa bruta combinada de matrícula (%) = TM

PIB per cápita (PPA en US\$) = I

Entonces:

$$\text{IDH} = 1/3 V + 1/3 (2/3 E + 1/3 TM) + 1/3 I$$

A objeto de comprender de mejor manera esta operación matemática, calculemos el IDH de Turquía para el año 2005, país que presenta las siguientes características; una esperanza de vida de 71,4 años, una tasa de alfabetización de adultos de 87,4%, una tasa bruta combinada de matrícula de 68,7%, y un PIB per cápita de US\$ 8.407 (PPA en US\$).

Entonces:

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{71,4 - 25}{85 - 25} = \mathbf{0,773}$$

Índice de educación = 2/3 Índice de alfabetización adulto + 1/3 Índice bruto de matrícula

$$\text{Índice de alfabetización adulto} = \frac{87,4 - 0}{100 - 0} = \mathbf{0,874}$$

$$\text{Índice bruto de matrícula} = \frac{68,7 - 0}{100 - 0} = \mathbf{0,687}$$

$$\text{Índice de educación} = 2/3 (0,874) + 1/3 (0,687) = \mathbf{0,812}$$

$$\text{Índice del PIB} = \frac{\log(8.407) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = \mathbf{0,740}$$

El cálculo del IDH es entonces:

$$\mathbf{IDH} = 1/3 (\mathbf{0,773}) + 1/3 (\mathbf{0,812}) + 1/3 (\mathbf{0,740}) = \mathbf{0,775}$$

Bajo este mismo esquema de análisis y construcción de indicadores el PNUD ha desarrollado aparte del índice de desarrollo humano, el índice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH – 1), el índice de pobreza humana para una selección de países de la OCDE (IPH – 2), el índice de desarrollo relativo al género (IDG), y el índice de potenciación de género (IPG).

Toda la vinculación teórica revisada anteriormente, sustenta los modelos descentralizados de gestión del desarrollo con enfoque territorial.



La experiencia de la región de la Araucanía en Chile

Evolución histórica de la experiencia territorial en la región de la Araucanía

Históricamente la región de la Araucanía, como todas las regiones en Chile, estableció sus modelos de gestión para el desarrollo basada en esquemas centralizados y sectoriales de gestión, caracterizados por su poca flexibilidad, su casi nula comunicación horizontal entre servicios, e intentando resolver por sí solos los temas de marginalidad y pobreza. Esta forma de trabajo, de gestión y coordinación a nivel regional, ha sido débil en provocar los impactos necesarios para hacerse cargo del flagelo más importante y relevante en la Araucanía, como son sus altos niveles de pobreza y desempleo. La instalación de modelos de desarrollo con enfoque territorial en la Araucanía desde el año 2003, se inserta en un contexto regional y marco institucional país con una visión bastante sectorial del desarrollo, bajo un esquema de control de gestión pública eminentemente normativo, como se mostró anteriormente. Por tanto, el introducir elementos innovadores en la gestión regional que permitan hacer eficiente el impacto de la política pública, colisionaron con un entorno institucional, normativo y cultural históricamente centralizado y sectorial.

En la Araucanía, la instalación de estos nuevos enfoques provocó una serie de transformaciones estructurales, institucionales, que poco a poco influyeron en un cambio en la cultura pública de mirar sus intervenciones, ya que la implantación de un proceso de esta naturaleza, no solo implicó, tener claridad desde el punto de vista de los modelos teóricos y/o metodológicos, sino que conlleva hacerse de experiencia respecto de los fenómenos que involucra la implantación concreta de una nueva forma de gestión a nivel regional, territorial y local, donde la principal fuente de conocimiento en esta área, la constituye la experiencia práctica.

Cómo nacen los programas con enfoque territorial

Entre 1998 y 2002, uno de los primeros programas con enfoque territorial importante fue el PRORURAL¹⁰, coordinado por la Sub Secretaría de Agricultura, y que tenía por objetivo realizar una intervención conjunta de servicios públicos en territorios con altos índices de pobreza. Este fue uno de los primeros programas que sometió a estrés el formato institucional de instrumentos de fomento productivo y en donde su principal dificultad fue la de no poder contar con los elementos de voluntad política ni de atribuciones, que le permitiera focalizar inversión de manera flexible, sino sólo establecer coordinaciones a través del cálculo del aporte presupuestario de programas regulares que eventualmente pudieran ejecutarse en el territorio objeto del PRORURAL, sumado a la característica de escasa coordinación interinstitucional al minuto de hacer los aportes financieros.

Posterior al PRORURAL surge el Emprende Chile, programa de Gobierno cuyo objetivo es coordinar servicios de fomento productivo como el Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP; Servicio de Cooperación Técnica SERCOTEC, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE, Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS, Servicio Nacional de Turismo SERNATUR, en función de un territorio. El soporte del Emprende Chile es la voluntad expresa de los Directores Nacionales de Servicios de hacer una contribución presupuestaria a estos nuevos enfoques, lo que permite dotar de un gestor territorial¹¹ a cada uno de los espacios definidos y coordinar dichas intervenciones a partir de la elaboración de planes de desarrollo económico territoriales.

10 | PRORURAL, sigla con la cual se conocía el programa de creación de redes públicas para el desarrollo rural de zonas pobres en Chile.

11 | Denominación con la cual se conoce al profesional encargado de coordinar la mesa público – privada y responsable de operativizar y hacer seguimiento a los acuerdos.

Las intenciones del programa son plasmadas en un documento, elaborado por su Secretaría Ejecutiva que: en primer lugar, destaca que éste es un proceso a impulsar y que “en los territorios, sus empresas, actores e instituciones existen potencialidades cuyo desarrollo depende de la creación de las condiciones adecuadas para aprovechar las oportunidades en función de su propio desarrollo. De este modo, la dotación de servicios, la inversión en infraestructuras, la adecuación de condiciones o incorporación de innovaciones para mejorar la competitividad de las empresas o fortalecer sus mercados de trabajo, complementan y no sustituyen las capacidades propias del territorio y sus actores para desarrollar oportunidades, de esta forma, el territorio deja de ser concebido como un mero soporte físico de intervenciones desarticuladas, y se transforma en un recurso que posibilita el desarrollo” (Chile Emprende, 2005).

El citado documento plantea que uno de los aspectos clave de este proceso, son los Planes de Desarrollo Económico Territorial (de ahora en adelante PDET), cuya construcción debe dar cuenta de al menos las siguientes cinco dimensiones:

- Desarrollo de la identidad territorial.
- Una nueva forma de gestión basada en la cooperación público-privada.
- Construcción de capital social y movilización de la comunidad territorial.
- La competitividad del tejido empresarial y laboral, y
- Generar ambientes territoriales favorables a la competitividad.

La estrategia que se plantea es la articulación público-privada para obtener los siguientes resultados:

- **En las personas de los territorios:** Incremento de ingresos, aumento del empleo y mejoramiento de factores de calidad de los empleos.
- **En la micro y pequeña empresa (Mype):** Incremento de las ventas, agregación de valor a la producción, cambios en la estructura productiva y/o diversificación económica y consolidación de la propiedad.
- **En el desarrollo territorial:** Acceso de la Mype a nuevos mercados, participación de éstas en redes de cooperación, acondicionamiento territorial para la competitividad de su tejido empresarial laboral y desarrollo de agentes territoriales.

La opción estratégica entonces es la realización de acuerdos público-privados en torno a las oportunidades que presenta el territorio.

Para la elaboración del plan del PDET, en primer lugar se debían identificar las oportunidades de desarrollo económico que presenta el territorio, de manera de construir un mapa de oportunidades, evaluar y seleccionar las más importantes y luego construir una línea base respecto a los resultados esperados por el plan, de manera que este contenga los indicadores de partida contra los cuales se medirían los avances realizados.

En segundo lugar, desarrollar las capacidades del territorio y sus actores, para ello determinar las condiciones y/o capacidades presentes para el aprovechamiento de las oportunidades seleccionadas y para la formulación de los objetivos básicos a alcanzar, así mismo, realizar iniciativas y emprendimientos concretos.

El plan en sí debía tener los objetivos concordados entre los actores y junto con su construcción, realizar acuerdos formales entre los actores de manera de asegurar su implementación. Otro aspecto relevante fue el lanzamiento del mismo, de manera que la comunidad y los actores declaren la puesta en marcha del proyecto. Así también, fue necesaria la conformación de un “Consejo Público Privado Territorial” y una “Secretaría Técnica Territorial”, que hiciera el seguimiento de dichos acuerdos (Molina, 2004).

En la práctica se rescata la instalación del concepto de que estos modelos de desarrollo territorial son “procesos”, donde el programa colaboró de manera importante en el empoderamiento endógeno de los actores locales, identificando desafíos como mejorar lo referido a la estructuración de los PDET, y a la necesidad de transitar desde una lógica pública de intervención gubernamental, a una de acompañamiento de procesos locales.

En este contexto y producto del interés que despertó el desarrollo de enfoques sistémicos, expresados en dos territorios pilotos denominados Araucanía Andina y el Clúster Forestal, fundamentalmente en lo que tiene relación con hacer más eficiente la labor de gobierno con base en una coordinación horizontal. A nivel regional se decide impulsar una propuesta gubernamental que acompañe y potencie dichos procesos, denominada “Gestión territorial, un nuevo enfoque para un buen Gobierno”.

Escalamiento a un modelo regional

La necesidad de instalar una visión distinta en materia de gestión de gobierno, fue la consecuencia de un proceso de discusión respecto de la necesidad de replicar a nivel regional, experiencias de gestión territorial que estaban dando

resultados en algunos territorios de la Araucanía. Es así que a partir de las experiencias recogidas de la instalación de enfoques sistémicos denominados “Araucanía Andina” y “Clúster Forestal”, se visualizó como un buen modelo de gestión articulada sobre un territorio y eje productivo capaz de vincularse con actores locales e instalar puntos de encuentro y difusión permanente respecto del desarrollo local en el territorio.

El relevamiento y análisis de estas experiencias, derivó en el estudio y reflexión del entorno estructural e institucional en el cual se desenvuelve la gestión de una región; es decir, dio paso a una revisión del contexto institucional del Estado, de su control de gestión, del modelo en fomento productivo, de las Estrategia de Desarrollo Regional, de la complejidad de los territorios, etc., así como también, de la necesidad de estructurar una agenda de implantación de un nuevo enfoque de gestión con énfasis en los territorios, dando paso a una nueva experiencia.

La agenda de gestión territorial de la Araucanía

El Gobierno Regional de la Araucanía, a partir del año 2003, desde una perspectiva de desarrollo endógeno, tomó la opción de promover la organización de espacios territoriales supracomunales y subregionales, a partir de la idea fuerza, de que existen oportunidades y capacidades en cada uno de ellos, las que pueden ser aprovechadas para generar un proceso de desarrollo económico, que permitirá enfrentar y resolver las problemáticas que han determinado una posición de rezago de la región en diversos indicadores de desarrollo humano y crecimiento económico.

Para tal efecto, el Gobierno Regional diseñó y ejecutó una estrategia a la que denominó “Gestión Territorial para un Buen Gobierno”, la que tiene como propósito generar un nuevo enfoque de trabajo, que integra tres elementos clave para aprovechar las potencialidades y fortalecer las capacidades existentes:

- a) Aumento y mejoramiento de la participación.
- b) Alianzas público-privadas (gobierno, municipios y comunidades).
- c) Mejoramiento de la gestión pública, mediante el incremento de la coordinación interinstitucional y la adecuación del instrumental público.

En opinión de las autoridades regionales, este modelo de intervención pública responde de mejor manera a los nuevos escenarios de cambio permanente en los

mercados y la economía mundial y su consecuente impacto a nivel de los subterritorios regionales. Así como a las crecientes demandas de parte de la población organizada, a tener mayor participación en la toma de decisiones que les afectan directamente en su calidad de vida y los recursos naturales.

La estrategia pretende desarrollar los territorios mediante un proceso de transformación productiva, social e institucional en espacios geográfico pluricomunales, que tiene como fin último reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de todos sus habitantes.

Los objetivos específicos definidos fueron:

- Lograr una visión territorial común y compartida por los actores involucrados, basada en las oportunidades y potencialidades de la región.
- Mejorar la eficiencia de la acción de Gobierno en la Araucanía, flexibilizando y optimizando los instrumentos públicos.
- Mejorar la coordinación público privada, organizando a los actores en una mesa de trabajo, en torno a ejes económicos estratégicos.

Las metas fijadas, fueron:

- Territorios de intervención definidos a partir de un eje movilizador de su economía.
- Propuesta territorial validada socialmente.
- Instalación de mesas público-privado en cada territorio.
- Planes territoriales participativos definidos en cada uno de los territorios.
- Planes territoriales incorporados en los presupuestos de los servicios.

En definitiva, los territorios instalados en dicho proceso fueron los siguientes:

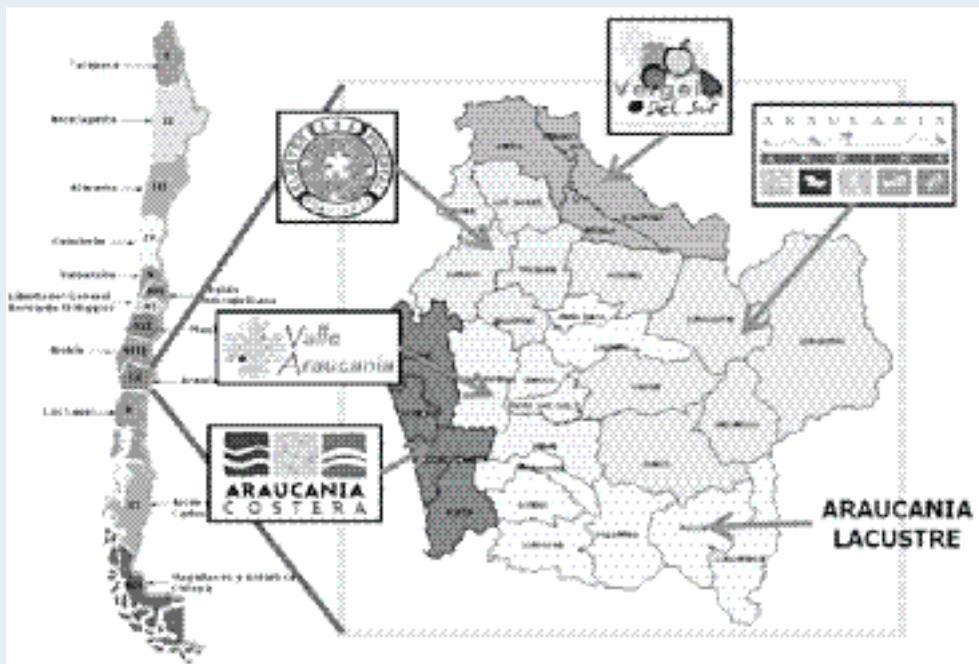
1. Araucanía Andina: corresponde a las comunas de Victoria, Curacautín, Lonquimay, Melipeuco, Cunco y Vilcún. Tiene como actividad económica eje el turismo de intereses especiales.
2. Clúster Forestal: comunas de Puren, Los Sauces, Traiguén, Ercilla, Lumaco, Galvarino, Nueva Imperial y Chol-Chol. Actividad principal la forestal e industria del mueble y la madera.
3. Malleco Norte: comunas de Renaico, Angol, Collipulli, Ercilla. Tienen como actividad económica central la fruticultura y agroindustria.

4. Valle Araucanía: comunas de Padre las Casas, Temuco, Nva. Imperial, Freire y Chol-Chol. Tiene como actividad económica eje la horticultura.
5. Araucanía Costera: comunas de Carahue, Saavedra, T. Schmidt y Tolten. Este territorio ha sido definido a partir de una triple vocación productiva, que son pesca, papas y turismo.
6. Araucanía Lacustre: comunas de Curarrehue, Pucón y Villarrica. Tiene como actividad económica eje el turismo de intereses especiales.

Cabe destacar que todos los territorios se conformaron en torno a un recurso natural con potencialidades de mercado. Lo que se muestra en la figura siguiente.

GRÁFICO 6

Territorios de la región de la Araucanía



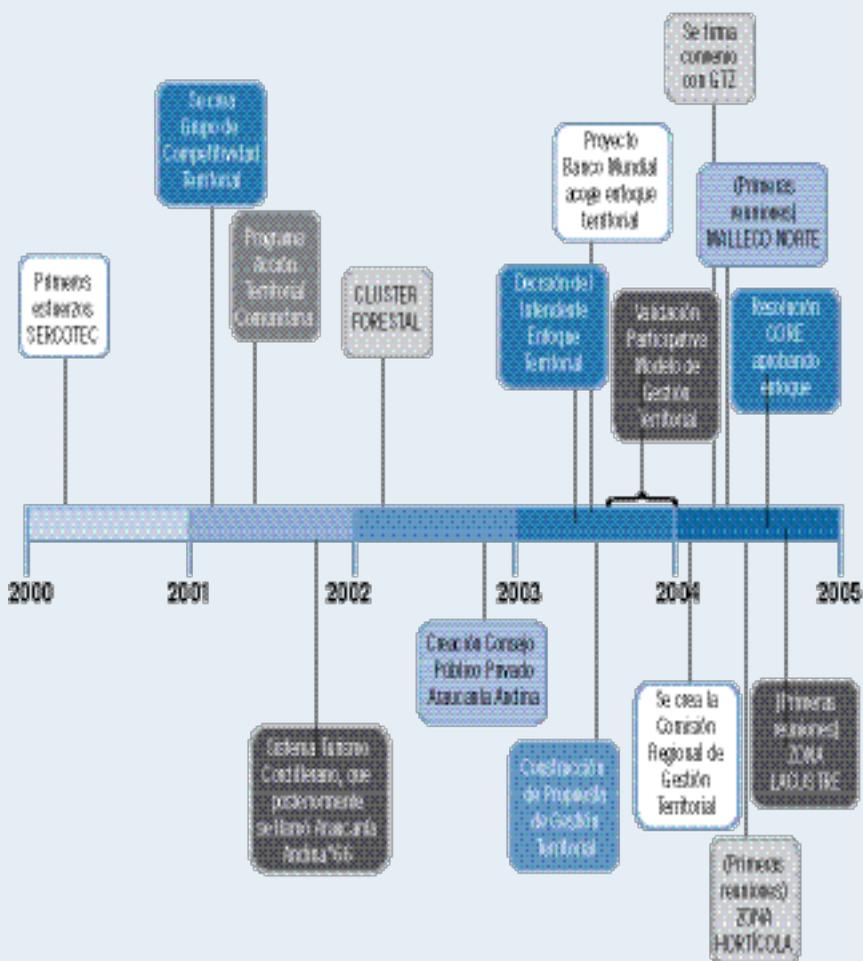
Fuente: Elaboración propia.

Si bien es cierto, este es uno de los esfuerzos de modernización de la gestión pública de mayor envergadura llevados en la Araucanía en las últimas décadas, constituyendo –junto a lo realizado en la Región del Bio-Bio– una experiencia piloto en Chile, su instalación ha tenido una fuerte orientación pragmática.

Desde una mirada de la evolución de hitos regionales y del proceso de la experiencia de la Araucanía, esta se muestra en la figura siguiente.

GRÁFICO 7

Evolución de la experiencia territorial en la región de la Araucanía



Fuente: Elaboración propia.

Durante los primeros años, 2000 y 2001, los esfuerzos estuvieron puestos en sentar las bases de una dinámica de coordinación tanto a nivel público, como los primeros esbozos de articulación público-privada. Durante el año 2002 se produce la consolidación de los dos primeros territorios, Araucanía Andina y Clúster Forestal, consolidación expresada en el funcionamiento permanente de sus respectivos consejos público-privados y el trabajo concordado en torno a un Plan de Desarrollo Económico Territorial.

Con esta experiencia durante el primer semestre del año 2003 se produce el escalamiento de estas experiencias hacia un modelo regional, diseñando una propuesta de nuevos territorios y todo un proceso de validación de dicha propuesta. Es en esta etapa, y producto del proceso en el cual está inserta la región seleccionada por la SUBDERE¹², que se decide hacer el piloto de diseño de un proyecto de desarrollo territorial con financiamiento del Banco Mundial (Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial, PIRDT).

Durante el año 2004, se produce la instalación de institucionalidad y soporte regional al modelo de gestión territorial de la Araucanía, creándose a nivel de Gobierno Regional la comisión regional de gestión territorial, cuya primera misión consistía en organizar los nuevos territorios concordados. Es en este contexto que se organiza el territorio Malleco Norte (vergel del Sur hoy), Zona Hortícola (Valle Araucanía el día de hoy) y Zona Lacustre (Araucanía Lacustre), así como también el Consejo Regional, CORE aprueba el enfoque territorial sancionando dichos territorios.

En el año 2005 se estructura y organiza el territorio Araucanía Costera, conformando así una matriz de territorios regionales sobre la cual a través de una visión compartida del desarrollo, en base a sus vocaciones y potencialidades, se estructuran y ejecutan planes de desarrollo consensuados y gestionados por una institucionalidad territorial de carácter público-privado.

El esfuerzo de sistematizar estas experiencias tiene por objeto la identificación de puntos críticos, metodologías de aproximación, socialización, de construcción de identidad y visión estratégicas, análisis de los esfuerzos institucionales, que ha llevado adelante la región y los territorios para generar una mejor articulación de las intervenciones gubernamentales, cambio de paradigmas en los actores locales, e intentar romper la inercia histórica y estructural del Estado en estas materias.

12 | Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa, dependiente del Ministerio del Interior.



Análisis de resultados

Aportaciones conceptuales

Una de las principales aportaciones conceptuales que hace el modelo Araucanía, es colaborar en clarificar qué vamos a entender por planificación territorial, gestión territorial y desarrollo territorial.

En este contexto, la **“planificación territorial”** se comprende como el aterrizaje o la expresión en el territorio de la planificación. Es decir, cómo se expresan espacialmente los esfuerzos teóricos, estratégicos y prospectivos de la planificación normal. Este nuevo enfoque implica colegiar, además de la información disponible en los formatos clásicos, el valorar la geografía y su expresión en coberturas, nodos, tramas, conocido hoy como herramientas SIG.

En este modelo, la planificación territorial, también recoge y asume los principios de la planificación participativa, toda vez que se entiende que el “territorio” no es más que las personas que habitan en un espacio físico y su relación con el entorno. Por tanto, la planificación inclusiva forma parte integrante de esta conceptualización de la planificación territorial (SEREMI Economía, 2003).

La planificación territorial permite, en las fases de diseño de modelos territoriales, determinar de manera objetiva y participativamente la delimitación de los denominados “territorios de planificación”.

Del mismo modo, la **“Gestión territorial”** tiene relación con la forma como el territorio se hace cargo de la planificación, es decir, cómo ejecuta lo planificado y gestiona el desarrollo. Una primera característica de esta fase, es la instalación de institucionalidad, de espacios reconocidos para ejercer la gestión, el cual sirve de soporte a la ejecución, seguimiento y evaluación de lo planificado. Este espacio tiene una conformación tri-sectorial, es decir, el Gobierno, el sector privado y las municipalidades y es denominado Consejo Público-Privado Territorial, donde las formas de funcionamiento (número de reuniones, periodicidad, amplitud de la convocatoria, etc.) son distintas y responden a las especificidades de cada territorio. No obstante se ha tomado como patrón el contar con una mesa ejecutiva y una mesa técnica de trabajo (SEREMI Economía, 2003).

Aparte de la institucionalidad, el principal instrumento de articulación es la ejecución de un **“Plan de Desarrollo Territorial”** en el cual concurren los esfuerzos

públicos, privados y locales, en función de una visión del desarrollo común del espacio territorial que los convoca.

Todo lo anterior forma parte de los esfuerzos para lograr tener en el largo plazo “Desarrollo Territorial”, que es un concepto “multidimensional”, referido no solo al desarrollo económico sino a todas sus expresiones, social, democrático, sustentable, humano, cultural, etc. El cual se logra entendiendo estos esfuerzos como un “proceso” de características complejas y de largo aliento (SEREMI Economía, 2003).

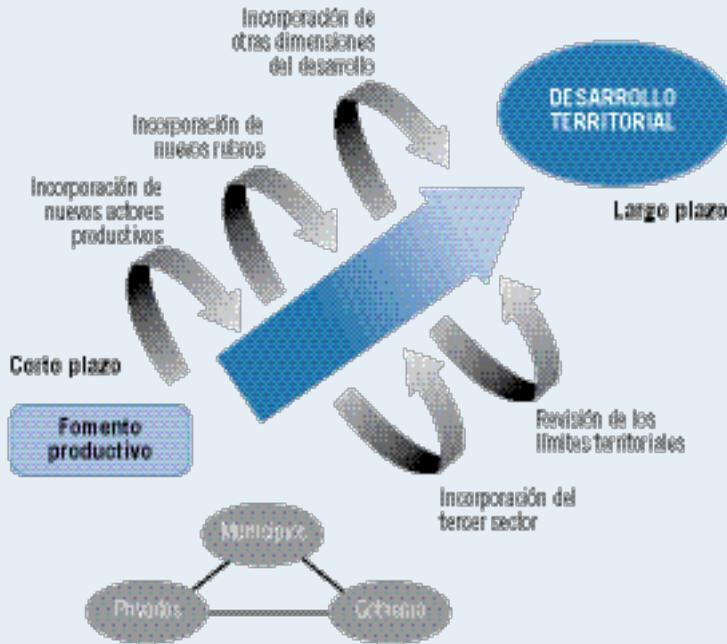
Así, entendiendo que la instalación de modelos descentralizados de gestión en territorios subnacionales y subregionales es un proceso complejo ya que involucra cambios en las prácticas, la cultura y la forma de hacer gestión, es que es necesario abordar este desafío desde una perspectiva que nos permita tener resultados de corto plazo, tendientes a legitimar el modelo en los agentes.

Esta forma de abordar el desarrollo se ha hecho desde lo económico o productivo, toda vez que es la forma de poder mostrar resultados de corto plazo, lo que permite legitimar el modelo y abordar las transformaciones más profundas, que implican el involucrar en los espacios público–privados a otros agentes del desarrollo, como por ejemplo, el tercer sector, u otras dimensiones del desarrollo.

En definitiva, es necesario entender el “desarrollo territorial” como un proceso, que parte en el diseño y la planificación y termina ambiciosamente en el mejoramiento de la calidad de vida y en la ampliación de las libertades humanas, con identidad a un territorio. En concordancia con lo que plantea Amartya Sen en su “Definición de desarrollo como libertad”: “...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutan los individuos” (Edo, 2002).

GRÁFICO 8

Proceso del desarrollo territorial



Fuente: Elaboración propia.

Aportaciones metodológicas

Desde el punto de vista de los aportes metodológicos, es importante rescatar dos dimensiones: i. La metodología y los aprendizajes de diseño e implementación de este tipo de modelos; y, ii. Las transformaciones institucionales a nivel meso que sustente el proceso.

Respecto de lo primero, un problema que regularmente se presenta en la etapa de diseño de modelos de desarrollo territorial, es el centrar la discusión en la “delimitación territorial”.

Lo anterior es particularmente complejo, toda vez que la experiencia indica que la principal transformación que conlleva el instalar modelos de desarrollo territorial,

como lo señalamos anteriormente, tiene relación, con la transformación “cultural” que ello implica, ya que actúa sobre la base de una forma distinta de hacer gestión en todas sus formas (pública-pública, público-privada y privada-privada). Implica generar institucionalidad y empoderar contrapartes territoriales. Los principales desafíos están entonces en buscar la mejor forma de gestionar espacios público-privados, que permitan una dinámica de trabajo apropiada y sostenida, la construcción de una visión común del desarrollo y la confianza para administrar esta nueva forma de relación.

Desde el punto de vista de la planificación, en esta fase, se transita desde una planificación territorial hacia una planificación basada en la interacción de agentes de desarrollo, que es la única forma de darle el sentido de “proceso” y sostenibilidad en el tiempo.

Dilatar excesivamente, zanjar la delimitación territorial, no permite cerrar la fase de diseño de territorios de planificación, y por tanto, atrasa el abordaje del principal esfuerzo que implica la instalación de modelos de gestión territorial. Es posible sostener lo anterior, porque la experiencia indica que es precisamente el propio proceso de interacción de agentes el que finalmente termina ajustando la delimitación territorial acorde con el mejor funcionamiento del modelo.

En lo metodológico, la experiencia territorial de la región de la Araucanía, consiste en un modelo de cinco fases:

Primero. La necesidad de visualizar la región desde una lógica de zonificación territorial orientadora de la gestión pública, a objeto de focalizar la intervención de manera más pertinente, articulada y potenciando las oportunidades. Para ello, la Araucanía lleva más de diez años invirtiendo recursos en diagnósticos y estudios con enfoque territorial, los cuales son necesarios rescatar.

Segundo. Compatibilizar la construcción de las zonas de intervención, con la identificación de un eje movilizador de la economía en el territorio, desde la perspectiva de lo que ocurre actualmente y de las oportunidades que existen en el entorno, entendiendo que dicha elección no pretende generar exclusión de otros ejes, sino más bien jerarquizar las dinámicas económicas.

Tercero. Dicha construcción (de zonas y ejes productivos) debe ser discutida participativamente con los actores privados y sociales de la zona, de manera de ajustar, modificar y/o rediseñar la propuesta; ya que el gran valor de la construcción tanto de la zona como del eje productivo, es su condición de “visión compartida” y asumida desde la base.

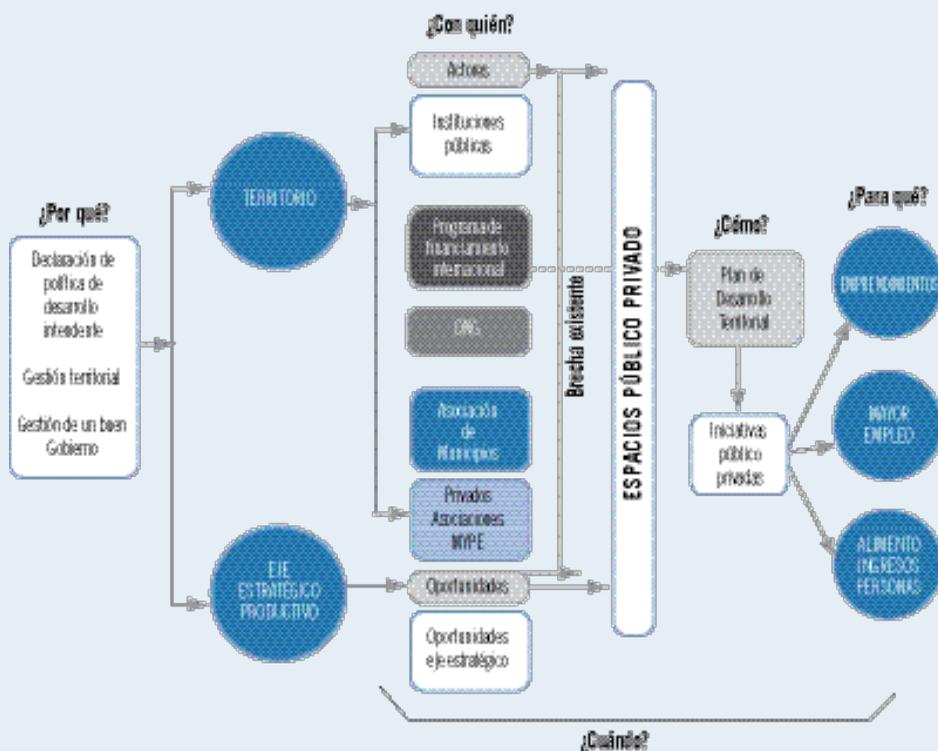
Cuarto. Propender a la generación de una contraparte en cada zona, es decir un consejo público–privado, cuya característica sea la de ser representativa del territorio y también representativa de los actores de la zona (empresarios grandes, pequeños, microempresarios, organizaciones sociales importantes, etc.).

Quinto. Lograr generar agendas territoriales de desarrollo productivo y social, de manera de compatibilizar la cartera de inversión pública con las necesidades de potenciar un eje productivo movilizador y con las necesidades de inversión desde el punto de vista endógeno, dotando de un “gerente o secretario técnico” a cada zona, capaz de monitorear el desarrollo y cumplimiento de dichas agendas (GORE, 2003).

En atención al esquema metodológico de abordaje del modelo en cada territorio, este se muestra en la figura siguiente.

GRÁFICO 9

Flujograma de funcionamiento e instalación en cada territorio



Fuente: Gobierno Regional Araucanía 2003.

De la figura se desprende que es necesaria la identificación de **territorios y ejes estratégicos productivos**. En el territorio mismo se va a trabajar con las instituciones públicas, con programas de organismos internacionales, con Organizaciones No Gubernamentales, con Asociaciones de Municipios, con empresarios y asociaciones de empresarios de todos los tamaños; en resumen, es necesario interactuar con todos estos actores del territorio. En el esquema se aprecia que existe una brecha entre las oportunidades presentes en el mercado y la dinámica competitiva del territorio, brecha que es necesario acortar. Para ello se identifica un espacio público privado como instancia común, a partir del cual y mediante la elaboración y ejecución de un Plan de Desarrollo Económico Territorial, se posibilita el desarrollo de iniciativas públicas y privadas tendientes a transformar estas oportunidades en acciones concretas, que posibiliten nuevos emprendimientos, el aumento del empleo en el territorio y por tanto, el aumento del ingreso de las personas.



Desafíos e interrogantes

- La experiencia de desarrollo territorial de la región de la Araucanía, es una respuesta desde modelos endógenos, subnacionales y participativos, a buscar alternativas de gestión, que impulsen procesos de distribución, descentralización y rompan las rigideces de la política pública, haciendo eficiente la gestión del desarrollo e incorporando a los actores locales en dichas dinámicas.
- Los enfoques territoriales son una aproximación no convencional a la instalación de sistemas de control de gestión por resultado, donde el primer resultado es la pertinencia de la intervención dada por la interlocución con los actores locales, representados en los consejos territoriales y una segunda característica es la de instalar en paralelo sistemas de control social de las intervenciones públicas.
- En la planificación territorial y en la definición de la escala óptima del territorio, se recomienda que sea menor a una región y mayor a una comuna, siendo la agrupación de comunas la definición de escala óptima.
- La experiencia de la región de la Araucanía, establece que el problema inicial de delimitación territorial, es un problema que se ajusta con el tiempo, en función del proceso de interacción de agentes, el que finalmente termina ajustando la delimitación territorial acorde con el mejor funcionamiento del modelo.
- El principal desafío para la sostenibilidad de los modelos descentralizados de gestión con enfoque territorial, está basado en la solidez de la institucionalidad territorial, la que a su vez depende de los niveles de capital social acumulado.

Lo que algunos llaman también el sustento de la gobernanza territorial. “La gobernanza sistémica territorial aparece como una respuesta analítica para apoyar los esfuerzos de cambio social y alcanzar el bien común” (Vergara, 2007).

- En una escala regional o de nivel meso, la generación de institucionalidad de coordinación permite dar un soporte de coordinación interinstitucional que facilita los procesos e intervenciones territoriales, así como también, la visualización e intercambio de buenas prácticas.
- Uno de los principales desafíos en las fases de diseño y planificación de modelos de desarrollo territorial, es el poder contar con la voluntad política de quien ejerza el poder en los distintos niveles.
- Es necesario entender que los procesos de desarrollo territorial son procesos endógenos donde el Gobierno debe acompañar, generar condiciones para, desarrollar entornos, etc. Pero son los actores locales del territorio quienes deben ser artífices de su propio desarrollo. Muchas veces, los servicios asumen un rol más impositivo que de acompañamiento.
- Un desafío importante, es entender que al interior de una región los territorios son distintos, no solo en cuanto a los énfasis productivos sino también con respecto a las personas que los conforman, por tanto, las dinámicas de trabajo que se refieren a la conformación de los consejos público-privados territoriales y su funcionamiento no pueden responder a modelos rígidos, sino más bien deben ser parte de la búsqueda de las mejores metodologías de trabajo para los integrantes del consejo.
- Los PDET deben necesariamente incorporar acciones de corto plazo con resultados visibles, de manera de evidenciar que esta nueva forma de acción público-privada rinde frutos. Sólo con resultados de mediano y largo plazo se generan incertidumbre y falta de credibilidad en el proceso.
- Desde el punto de vista de las interrogantes, resultaría muy importante investigar y adentrarse en generar un modelo de evaluación de los impactos reales que han detonado estas experiencias, desde la lógica de propiciar un desarrollo integral de los territorios, que evidencia de mejor manera la contribución y el aporte de estos enfoques descentralizados de gestión al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de estos espacios locales.
- Si bien estos modelos nacen con una lógica orientada a la generación de desarrollo para la reducción de la pobreza. Estas formas de hacer gestión desde los territorios, se infiere, han sido también una buena manera de incorporar el concepto de sustentabilidad al desarrollo e inclusión social, principalmente de género y étnica.

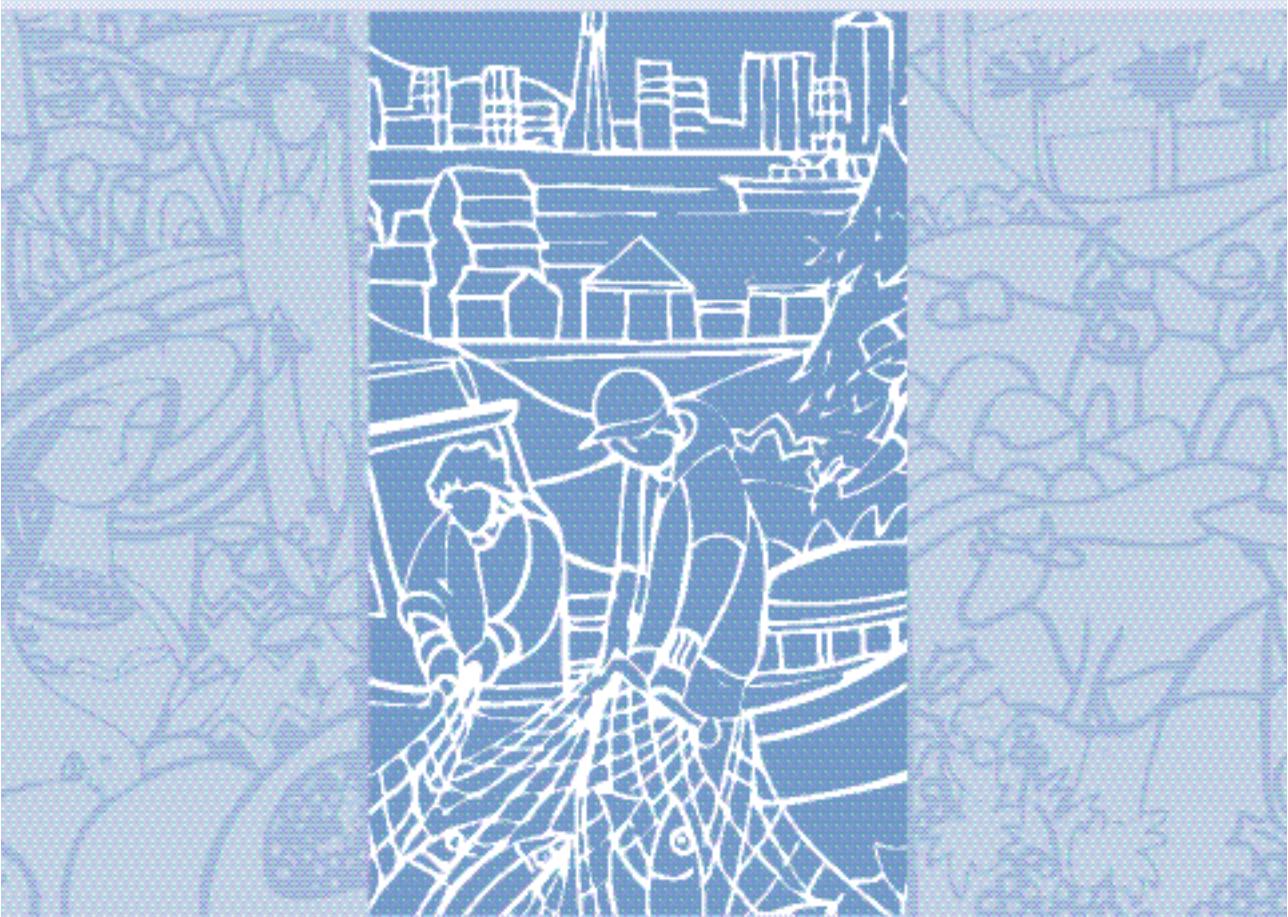


Bibliografía

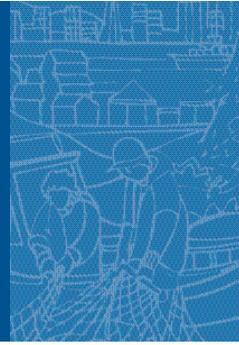
- ❖ CASILDA BEJAR, Ramón, (2004), “América Latina y el Consenso de Washington”, Boletín Económico del ICE N° 2803, Abril-Mayo, España.
- ❖ CUADRADO ROURA, Juan R., (1992), “Política Económica”, McGraw-Hill / Interamericana, España.
- ❖ ECHIBURÚ, Raquel, (2009), “Chile Emprende. Una experiencia de política pública innovadora”, presentación realizada para la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) de la OEA, disponible en www.sedi.oas.org.
- ❖ DURSTON, John, (1999), “Construyendo Capital Social Comunitario”, revista de la CEPAL N° 69, Diciembre, Chile.
- ❖ EDO, María, (2002), “Amartya Sen y el Desarrollo como Libertad: la viabilidad de una alternativa en las estrategias de desarrollo”, Tesis de Licenciatura en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, Junio, Argentina.
- ❖ Gobierno Regional Araucanía, (2003), Documento: “Gestión Territorial, un nuevo enfoque para un buen Gobierno”, publicado por el Gobierno Regional de la Araucanía, Agosto, Chile.
- ❖ Gobierno Regional Bio Bio (2004), “Programa de Desarrollo Territorial. Lógica del Programa en la VIII Región. Documento inicial de Trabajo”, publicado por el Gobierno Regional del Bio Bio, Octubre, Chile.
- ❖ CORFO, Corporación de Fomento, (2010), “Programas Territoriales Integrados”, publicado en página web: http://www.corfo.cl/regiones/programas_territoriales_integrados. Consultado el día 18 Octubre 2010.
- ❖ MOLINA, Jerónimo, (2004), “Indicadores de Proceso para un Programa Económico Territorial”, Tesina para optar al Diplomado en Desarrollo Económico Territorial, Academia de Humanismo Cristiano, Universidad Austral de Chile.
- ❖ MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard, (2000), “Modelos de Desarrollo Regional, Teorías y Factores Determinantes”, publicaciones ILPES/ CEPAL, Chile.
- ❖ MORALES, Fabio, (1997), “Eficiencia e Intercambio, Corriente Neoclásica, Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”, Cuadernos de Economía, v. XVI N°26, Bogotá, Colombia.
- ❖ NOGUEIRA, Marco Aurelio, (1999), “Un Estado para la sociedad civil”, Publicaciones CLAD, Junio, Caracas, Venezuela.
- ❖ PEARCE D, Turner K., (1995), “Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente”, Colegio de economistas de Madrid, Celeste Ediciones,

Madrid, España.

- ❖ PEÑA SÁNCHEZ, A.R., (2006), “Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía”, Tesis doctoral accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/tesis/2006/arps/>
- ❖ PNUD, (2010), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “El concepto de Desarrollo Humano, Orígenes del enfoque”, página web: <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano>.
- ❖ Programa Chile Emprende, (2005), “Seminario Internacional, Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, publicaciones Servicio de Cooperación Técnica SERCOTEC, Agosto, Chile.
- ❖ SCHEJTMAN A., Berdague J., (2004), “Desarrollo Territorial Rural”, Debates y Temas Rurales N°1, publicación RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, marzo, Chile.
- ❖ Secretaría Regional Ministerial de Economía IX Región de la Araucanía, (2003), Documento: “Conclusiones Taller realizado por GTZ, a servicios públicos, inducción a instalación de modelos de gestión territorial”, Octubre.
- ❖ SUBDERE (a), Subsecretaría de Desarrollo Regional, (2010), “PMG Territorial, el Buen Gobierno en los Territorios”, publicado en página web: http://www.pmgterritorial.gov.cl/instruc/index_b.htm
- ❖ SUBDERE (b), Subsecretaría de Desarrollo Regional, (2010), “Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial, PIRDT; ¿Qué es el PIRDT?”, publicado en página web: <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-76881.html>.
- ❖ SUBDERE (c), Subsecretaría de Desarrollo Regional, (2010), “Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional en Chile”, publicado en página web: <http://www.subdere.gov.cl/subnacional/1515/channel.html>
- ❖ TOLOZA, et al., (2006), “Estrategia de Gestión Territorial de la Araucanía; Una experiencia para la reflexión y el aprendizaje”, publicado por la Cooperación Técnica Alemana GTZ y su Programa Región Activa, convenio GTZ – Gobierno Regional de la Araucanía, Agosto, Chile.
- ❖ VERGARA, Patricio, (2007), “Capital Social e Instituciones Locales para una Gobernanza Sistémica Territorial”, en Agentes y Agenda para el Desarrollo Económico Territorial y Empleo, 1ª Edición, Publicación RED DETE ALC, Uruguay.
- ❖ YÁÑEZ, José, (2002); “Indicadores de la gestión de instituciones públicas en Chile”, Publicaciones Facultad de Economía y Negocio de la Universidad de Chile, Chile.



2 La gerencia del desarrollo económico desde el territorio: conocimiento desde la experiencia canadiense



Cornelio Delgado

“Si los gobiernos locales quieren la descentralización deberán estar preparados para hacerse cargo de sus responsabilidades de una manera muy eficiente y eficaz. Creo en la descentralización, pero esta no ocurrirá hasta que no demos que aceptamos la responsabilidad y operamos en una forma muy eficiente”. Hazel McCallion, Alcaldesa de la ciudad de Mississauga (Provincia de Ontario) durante los últimos 33 años. Ha sido reelecta 12 veces consecutivas.



Introducción

El 19 de octubre de este año, mientras revisaba los últimos datos para mi presentación del día siguiente en el Seminario Internacional organizado por el CONGOPE y que da origen a esta publicación, los noticieros de la televisión canadiense abrían sus ediciones estelares de la noche con imágenes de celebración y algarabía en las ciudades de Halifax (zona del Atlántico) y Vancouver (zona del Pacífico). La razón: ese día, el Ministerio canadiense de Obras Públicas anunciaba que las empresas privadas Shipbuilding y Seaspan ganaban contratos por 25 mil millones de dólares canadienses para construir barcos de combate y 8 mil millones de dólares para construir barcos de transporte, respectivamente. Las celebraciones estaban lideradas por los *Premiers* (Premier es el equivalente a Prefecto en el sistema canadiense) de las provincias sedes de estas compañías, Nova Scotia y British Columbia, quienes anunciaban este hecho como una victoria olímpica y a su vez como la oportunidad para un relanzamiento de las economías de sus territorios y no era para menos.

Estos enormes montos de contratos prevén generar al menos 20 mil nuevos empleos en estas provincias y las autoridades provinciales ya están alistando programas para apoyar a esas industrias con subvenciones para entrenamiento de recurso humano, atracción de inversión adicional, promoción comercial. Además, las ciudades prevén impactos adicionales en sectores como la construcción de viviendas, venta de vehículos, demanda de productos alimenticios, educación, vestido, calzado, entre otros.

También se han anunciado planes para, aprovechando este enorme factor de éxito, hacer que las industrias fabricantes de barcos en estas dos provincias empiecen a competir internacionalmente por otros contratos que garanticen la sostenibilidad de la industria en el largo plazo.

Este hecho que relato lo vi como un botón de muestra del enfoque territorial en materia de fomento productivo en Canadá. Por un lado, empresas líderes de los territorios compitiendo por nuevos negocios y por otro lado, líderes políticos de las provincias dando soporte público para que esas empresas lleven propuestas competitivas. Ambos, públicos y privados en el ámbito territorial, apoyándose por llevar a sus provincias nuevas oportunidades de empleo y desarrollo económico en momentos en que globalmente se vive una crisis económica de pronósticos aún difíciles de determinar y en la cual aumentar, si no preservar, las plazas de trabajo se vuelve una tarea para todos los actores del desarrollo económico.

En Canadá es cada vez más evidente el involucramiento de los gobiernos locales y provinciales en roles relacionados con el desarrollo y la promoción económica de los territorios, a través de oficinas especializadas dentro de la administración pública o a través de corporaciones financiadas con recursos públicos pero administradas bajo lógicas privadas.

A su vez, también es más fuerte el modelo de asociación regional voluntaria, para potenciar el desarrollo económico en áreas más amplias de influencia.

En el presente artículo, se analizan los factores que han permitido este tránsito de los gobiernos locales a una participación en gran escala en el desarrollo económico y se lo hace desde la lógica con la cual se planteó el seminario organizado por el CONGOPE, es decir, atendiendo:

- i) el contexto o cómo surge el enfoque territorial y los modelos descentralizados de gestión del desarrollo económico;
- ii) el marco legal y normativo que sustenta la gestión descentralizada del desarrollo económico; y,
- iii) algunas experiencias prácticas y sus lecciones resultantes.



El contexto o cómo surge el enfoque territorial descentralizado en la gestión del desarrollo económico

El sistema federal, el primer pilar

Canadá es un país federal con un sistema parlamentario de gobierno. Fue fundado como confederación en el año 1867 e integrado inicialmente por cuatro provincias: New Brunswick, Nova Scotia, Ontario y Quebec. A estas se añadieron luego seis provincias más y tres territorios indígenas.

El surgimiento como país federal tuvo como objetivo garantizar un modelo que no sólo integre la nación, sino que sobre todo preserve la diversidad cultural, lingüística, organizativa, política y social de las provincias; sobre todo cuando coexistían dos realidades derivadas de la colonización francesa e inglesa¹³.

Solo el nivel federal y el nivel provincial están específicamente definidos en la Constitución canadiense, sin embargo el modelo contempla como una de las potestades del poder legislativo provincial la de establecer, mediante ley, la creación de municipios y, así mismo, establecer sus funciones específicas¹⁴.

El modelo federal, en la escala de la descentralización, suele ser considerado como el de grado más avanzado y es visto como un ejemplo a seguir por países con tradición unitaria o de mayor centralismo. Sin embargo, la experiencia canadiense a los ojos de varios autores muestra que, si bien en sistemas federales, en general, no se discute la vigencia de una administración descentralizada, sí se pone especial cuidado en el análisis sobre el grado de descentralización en el tiempo. La figura de un péndulo que histórica y continuamente va de un polo de más alta descentralización hacia uno de menor descentralización y viceversa, suele ser la más representativa en la teoría de los modelos federales.

De hecho, la pugna entre los niveles federales (centro político) y provinciales o locales por mayores o menores responsabilidades, recursos y habilidades de gestión es elemento permanente en el debate de política pública.

13 Brownsey, Keith y Michael Howlett. *The Provincial State in Canada; Politics in the Provinces and Territories*. Toronto: Broadview Press, 2001. 13-22

14 Departamento de Justicia de Canadá. "Constitution Act 1867, Título sobre los poderes exclusivos de la Legislatura Provincial, Artículo 92, numeral 8". Departamento de Justicia Home Page. Base de datos electrónica. 22 de noviembre de 2011. <http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/page-5.html#anchorbo-ga:s_91-gb:s_92>

Brownsey y Howlett en su introducción al libro *The Provincial State in Canadá* señalan que, de hecho los “padres fundadores de la Confederación” (traducción mía) consideraron que el Acta de Constitución de la Nación (British North America Act) del año 1867 otorgaba importantes poderes al nivel federal o central y que las provincias serían no más allá de gobiernos municipales, proveyendo algunos insignificantes servicios a los individuos y las comunidades dentro de sus límites (Brownsey y Howlett, 13).

Cairns señala que esa visión sobre un limitado rol de las provincias estuvo muy alejada de la realidad, pues en el sistema federal canadiense las provincias no sólo que han atendido las responsabilidades asignadas en el Acta de Constitución del año 1867, sino que en los hechos han ganado cada vez más importancia y preponderancia y han soportado, más bien, el sistema nacional a través de su dinámica (Cairns, 699).

Es más, “los gobiernos federal y provincial compiten para ganar crédito, estatus e importancia y así evitar el descrédito y la culpa”, señala Simeon en su artículo *Diplomacia Federal-Provincial: La realización de la política reciente en Canadá*¹⁵.

En Canadá el debate alrededor del enfoque territorial del desarrollo económico, está centrado no solo en la relación gobierno federal y gobiernos provinciales, sino en la dinámica al interior de las provincias para satisfacer las necesidades de la comunidad, es decir en la habilidad, herramientas e instrumentos que las provincias disponen para actuar, diseñar, implementar y hacer cumplir (obligar a cumplir) sus decisiones de política, como regulaciones e impuestos o tasas.

Con estos elementos, son varios los autores en administración pública que coinciden en que uno de los elementos fundamentales en el marco institucional y de amplia gobernanza en Canadá es el sistema federal. “La base fundamental para el federalismo en Canadá fue y sigue siendo la necesidad de conciliar el equilibrio y dar cabida a la diversidad” (Simeon 2003).

Según Simeon, son algunos los factores que explican los cambiantes patrones en el federalismo y que explican a su vez la ganancia o pérdida de poder de las provincias frente al nivel central y viceversa, o lo que se señaló antes como el ejercicio del péndulo entre mayor o menor descentralización:

15 | Simeon, Richard. *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, pp. 185. 1972. La traducción es mía.

1. El cambio demográfico que ha transitado el país desde el año 1867, con cuatro provincias y solo 3,5 millones de habitantes a uno de 32 millones, diez provincias y tres territorios; el segundo país más extenso y uno de los más urbanizados. Además, uno de los más diversos y multiculturales del mundo.
2. El segundo factor es la relevancia de los acuerdos internacionales y el comercio, pues Canadá es una economía altamente integrada en el mercado norteamericano y a su vez con un amplio número de acuerdos de libre comercio. Este entorno ha implicado profundos cambios en la lógica de las políticas públicas nacionales y también en las políticas públicas provinciales en varios campos, y la búsqueda de la competitividad es uno de ellos.
3. Finalmente, dice Simeon, otro factor clave es el conjunto de diferencias regionales en los conceptos de ciudadanía, identidad y sociedad. Estas diferencias son claramente marcadas en el caso de Quebec, de influencia francesa, donde el sentido nacionalista es profundamente fuerte y definen además de la dinámica social y cultural, la lógica de administración y generación de políticas públicas. Quebec se ha resistido a un mayor poder federal y es un fuerte defensor de las asimetrías en Canadá.

El tránsito del enfoque territorial, evolución del federalismo canadiense

No se puede entender la gestión del desarrollo económico bajo un enfoque territorial en Canadá, aislándola del contexto general de roles y competencias de los gobiernos provinciales. Los roles serán analizados con más detalle en el marco normativo, pero vale en este punto anotar que según el Acta Constitucional del año 1867, en su artículo 91 sobre los poderes del Parlamento se establecen los roles exclusivos del nivel federal y que, por tanto, son indelegables a las provincias.

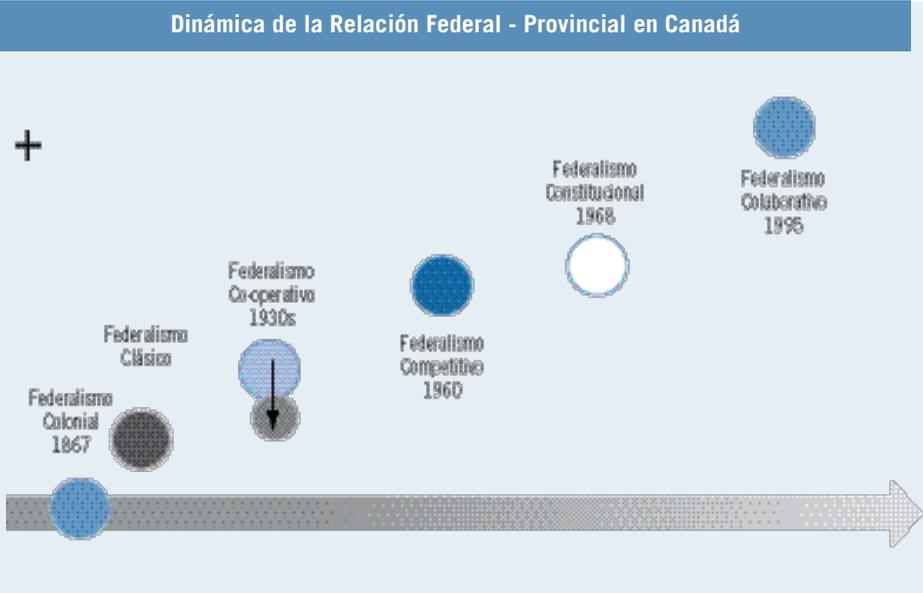
Entre otros se pueden señalar: el endeudamiento público, la regulación del comercio, el sistema monetario, el servicio postal, el sistema de censos y estadísticas, defensa y seguridad nacional, el sistema penitenciario, los derechos de propiedad intelectual y derechos de autor, naturalización, matrimonios y divorcios, entre los principales; el resto de responsabilidades, entendiéndose esto en su sentido más amplio, son potestad de las provincias. Este esquema es similar al establecido en la Constitución ecuatoriana del año 1998, en la cual en su artículo 226 establecía que las competencias del Gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la

política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y los convenios internacionales expresamente excluyan.

Sobre la base de lo anotado y entendiendo que desde el acta constitucional originaria de Canadá, se establecía un amplio espectro de roles en materia de desarrollo económico para el nivel provincial, sí vale destacar que el modelo canadiense, de acuerdo a los estudiosos de la administración pública, ha transitado por etapas de mayor o menor descentralización, por supuesto, sin negar el carácter intrínseco de una nación ampliamente descentralizada.

El Gráfico 1 muestra la evolución en una línea de tiempo del federalismo en Canadá y a su vez, el nivel de descentralización asociado.

GRÁFICO 1



Fuente: Simeon, Richard. Federalism and Intergovernmental Relations.
Fuente: Elaboración propia.

Simeon define, en términos de la dinámica entre el nivel central y el provincial, a la etapa del Federalismo Colonial como la época de mayor concentración del poder en el nivel central, hecho explicable en la medida en que se trata de la época en la que ese poder era necesario para construir la nación. Es en este período,

cuando los fundadores de la nación consideraron que las provincias tendrían un rol limitado a cumplir determinadas tareas similares a las de una municipalidad. Sin embargo de esto, según Simeon, las provincias obtuvieron ciertos roles pero el nivel central mantuvo en sus manos la posibilidad legal, de amplio espectro, de retirar (tomar el control del legislativo provincial), en cualquier momento, el poder provincial si así lo demandaban las circunstancias nacionales.

Un segundo momento en la dinámica de la relación federal provincial es el llamado Federalismo Clásico, en el cual la relación tiende más hacia un balance de poderes y la razón principal, para Simeon, es el período de recesión económica a lo largo del siglo XIX. Durante este período las cortes de justicia fueron mermando poderes al nivel federal, sobre todo en materia de roles en cuanto al intercambio comercial y poderes provinciales, como los relacionados a los derechos civiles y la propiedad que fueron interpretados en su más amplio sentido, otorgando con ello mayor autonomía a las provincias para actuar en áreas del desarrollo económico.

Con el surgimiento de la Gran Depresión de los años 30 el proceso de mayor descentralización se revierte, ya que las provincias enfrentan serias dificultades para sostener el nivel de desarrollo económico en sus territorios y la crisis de empleo, producción y pobreza obliga a las provincias a demandar intervención federal y asistencia. Durante este período el nivel federal asume responsabilidades en el sistema de pensiones y salud, no sin profunda preocupación por parte de provincias grandes como Ontario y Quebec, las cuales objetaban esta suerte de intromisión del nivel federal en la autonomía provincial.

Este proceso de ceder y retener poder al nivel federal y en las provincias, respectivamente, Simeon lo define como el Federalismo Cooperativo. Durante este período, el nivel federal asume dos responsabilidades clave: el seguro de desempleo y el sistema de pensiones y estrena el modelo de entrega de recursos condicionados a las provincias, conforme cumplan metas establecidas por el nivel central y a su vez las cumplan sujetos a las normas y estándares preestablecidos.

El sistema federal atravesó, en este período, una profunda prueba sobre su habilidad de mantener el equilibrio armónico en la correlación de fuerzas entre los niveles de gobierno y, sobre todo, fue el momento para compartir entre el nivel federal y las provincias, herramientas y estrategias programáticas en materias clave relacionadas con el estado de bienestar.

La dinámica política de Quebec, la provincia de la vertiente francesa de Canadá, y sobre todo sus elecciones del año 1960, generaron mayor presión por un más

acelerado proceso de descentralización y a su vez generaron mayores tensiones entre niveles. Este momento, definido como Federalismo Competitivo tuvo además un ingrediente importante: el ánimo nacionalista de la provincia de Quebec que buscaba una relación de soberanía en asociación con Canadá. Pero no solo de Quebec vino la presión por mayor descentralización. La subida de los precios del petróleo en los años 70 motivó que provincias ricas en crudo, como Alberta y Saskatchewan busquen mayores réditos de esa riqueza y también que ellas puedan controlar el desarrollo de las actividades extractivas. Según relata Simeon, es en este período donde las conferencias intergubernamentales, como mecanismo de coordinación entre poderes y la activa participación del Ministerio Federal de Relaciones Intergubernamentales, fueron factores fundamentales para morigerar las complejas relaciones por búsqueda de mayor poder y participación de las provincias.

Tras esta etapa, la dinámica de Quebec seguía motivando la tensión entre poderes, al punto que el nivel federal propuso permanentemente reformas constitucionales, para tratar de mantener la unidad de la nación en armonía con la visión de la provincia de Quebec sobre sus particularidades, como provincia de vertiente francesa. La dificultad radicaba en que, constitucionalmente, las propuestas del nivel federal, debían obtener sustancial apoyo del nivel provincial y este escenario fue imposible de conseguir. Este período de profundos intentos de cambios constitucionales es explicado por Simeon como Federalismo Constitucional.

Finalmente, señala Simeon, un nuevo momento en la evolución de las relaciones federal-provincial surge como consecuencia de este agotador proceso de intentos de reforma constitucional. El autor lo define como Federalismo Colaborativo y es la búsqueda del equilibrio entre niveles de gobierno y también entre provincias, buscando no la vía de reformas constitucionales sino buscando mecanismos alternativos de trabajo conjunto, basados en el sistema institucional vigente. El proceso de globalización y la integración comercial entre los países de Norteamérica demandan un nuevo modelo de relaciones entre los niveles de gobierno y, además, involucra acciones a nivel municipal con el objetivo de buscar y trabajar sobre una estrategia económica nacional. La obligatoria búsqueda de competitividad económica, demanda un nuevo eje de relacionamiento entre niveles de gobierno. Así, ganan preponderancia las conferencias anuales de Premiers provinciales y las conferencias entre ministros provinciales y ministros federales según carteras. Un ejemplo importante en este sentido es el surgimiento del Acuerdo Marco de Unión Nacional (SUFA), que es catalogado como el segundo mayor ejemplo de federalismo cooperativo y que básicamente provee un esquema para organizar las relaciones intergubernamentales en el campo de la política social.

En resumen, esta clasificación de la evolución del federalismo en Canadá evidencia la complejidad de las relaciones entre los niveles de gobierno y cómo aún en el sistema federal, donde la autonomía provincial es un pilar fundamental de la dinámica política, la ganancia o pérdida de poder en los niveles se vuelve una constante histórica. Así mismo, este análisis temporal muestra cómo los momentos de crisis y auge económico determinan el comportamiento de las relaciones intergubernamentales en materia de centralismo y descentralización.

Además, muestra cómo el modelo federal canadiense ha superado etapas de tensión política entre los niveles, y cómo no necesariamente las soluciones han provenido de enmiendas constitucionales, sino más bien del grado de madurez y de colaboración institucional.



El marco normativo para el enfoque territorial descentralizado en la gestión del desarrollo económico

Quién hace qué en el territorio

Dos artículos, el 91 y 92 de la Constitución Canadiense, definen los roles de los niveles federal y provincial en el manejo de responsabilidades. Ambos artículos enumeran las competencias exclusivas del nivel federal y las competencias exclusivas del nivel provincial. Pero al contrario de lo detallado en la actual Constitución ecuatoriana, en sus 10 artículos relacionados al régimen de competencias unido al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), por ejemplo, la Constitución de Canadá establece un marco general amplio para la ejecución de esas competencias y no llega a nivel de detalle.

Este marco general es el que ha permitido que la evolución de las relaciones entre el nivel federal y el nivel provincial sea dinámica y en permanente cambio y construcción, dejando espacios para una respuesta ágil ante variaciones en el entorno de la nación. A su vez, esta holgura en la normativa genera espacios de traslape entre las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, que generalmente, por decisiones legales se han resuelto a favor de las provincias o se mantienen complementarias en ámbitos específicos de la competencia.

Las responsabilidades de la autoridad legislativa del parlamento o gobierno federal establecidas en el artículo 91 de la Constitución son¹⁶:

- La gestión de la deuda pública y la propiedad
- La regulación del comercio
- El seguro de desempleo
- La recaudación tributaria
- El crédito público
- El servicio postal
- La estadística y los censos
- El servicio militar y la defensa
- Fijación de los salarios de los funcionarios civiles del Gobierno de Canadá
- Administración de balizas, boyas y faros
- Navegación y transporte marítimo
- Cuarentena y establecimiento de hospitales de marina
- Costas y pesca continental
- Ferris entre provincias y con el exterior
- Emisión monetaria
- Sistema bancario y emisión de papel moneda
- Cajas de ahorro
- Sistema de pesos y medidas
- Letras de cambio y pagarés
- Tasas de interés
- Moneda de curso legal
- Estados de quiebra e insolvencia
- Patentes de invención y descubrimientos

16 | Departamento de Justicia de Canadá. “Constitution Act 1867, Título sobre los poderes exclusivos de la Legislatura Provincial, Artículo 92, numeral 8”. Departamento de Justicia Home Page. Base de datos electrónica. 22 de noviembre de 2011. <http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/page-5.html#anchorbo-ga:s_91-gb:s_92>

- Derechos de autor
- Territorios indígenas
- Naturalización y extranjería
- Matrimonios y divorcios
- Código penal
- Establecimiento, mantenimiento y operación de centros penitenciarios

El mismo artículo señala expresamente que todo lo que quede excluido de esta lista será responsabilidad de la legislación provincial.

El Artículo 92 de la Constitución canadiense, establece 16 áreas enumeradas de exclusiva responsabilidad para la legislación dentro del nivel provincial¹⁷:

- Impuestos provinciales para fines provinciales.
- Endeudamiento del Gobierno de la provincia.
- Manejo de oficinas e instituciones provinciales, así como el sistema salarial en las oficinas de la provincia.
- Manejo de las tierras públicas provinciales y de los recursos forestales.
- Establecimiento y manejo de prisiones y reformatorios en la provincia.
- Establecimiento, mantenimiento y manejo de hospitales, asilos, instituciones de caridad de la provincia, siempre que no sean hospitales de marina.
- Instituciones municipales de la provincia.
- Licencias para negocios en la provincia para fines provinciales, locales o municipales.
- Obras de infraestructura, siempre y cuando no sean de las siguientes clases:
 - Barcos de vapor, ferrocarriles, canales, telégrafos y otros trabajos que interconecten provincias o se extiendan fuera de los límites provinciales.
 - Líneas de barcos de vapor entre provincias y otros países.

¹⁷ Departamento de Justicia de Canadá. “Constitution Act 1867. Título sobre los poderes exclusivos de la Legislatura Provincial, Artículo 92, numeral 8”. Departamento de Justicia Home Page. Base de datos electrónica. 22 de noviembre de 2011. <http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/page-5.html#anchorbo-ga:s_91-gb:s_92>

- Obras que a pesar de situarse dentro de la provincia, su ejecución sea declarada de interés por el Parlamento de Canadá para mejorar las ventajas de todo el país o dos o más provincias.
- Creación de compañías con objetivos provinciales.
- Solemnizar el matrimonio dentro de la provincia.
- Propiedad y derechos civiles dentro de la provincia.
- Administración de la justicia dentro de la provincia, mantenimiento y organización de cortes provinciales, jurisdicción civil y criminal y procedimientos en materia civil.
- En general, todos los asuntos relacionados con lo exclusivamente local o privado en la provincia.
- Manejo de recursos naturales no renovables de la provincia e impuestos sobre su explotación.

Es, entonces, el legislativo provincial el que está encargado de establecer las leyes o actos legislativos, relacionados con los aspectos mencionados en el artículo 92 de la Constitución. Aspectos como el señalado a través del ámbito “en general, todos los asuntos relacionados con lo exclusivamente local o privado en la provincia” son los que a criterio de los especialistas en el sistema federal canadiense, dejan marcos abiertos de actuación para el nivel federal o provincial y esto a su vez implica, en ciertas áreas, traslape de funciones entre niveles.

El artículo 91, respecto de las facultades legislativas del nivel central, establece en su único párrafo que es potestad privativa del nivel federal establecer las leyes para la “paz, el orden y el buen gobierno de Canadá” (la traducción es mía). Mientras que el artículo 92, establece que es potestad del nivel provincial legislar sobre la “propiedad y los derechos civiles dentro de la provincia”¹⁸ (la traducción es mía).

Según Simeon, la distribución de poderes en Canadá es “relativamente permisiva” pero, señala, que en algunas federaciones como Australia y Estados Unidos la interpretación de quién hace qué en el territorio en temas como el comercio y las relaciones internacionales cuando se producen traslapes, es generalmente a favor del nivel federal. Al contrario, en el sistema canadiense, las interpretaciones han

18 | Departamento de Justicia de Canadá, Department of Justice Canada. Constitution Act, en http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/page-5.html#anchorbo-ga:s_91-gb:s_92A

sido determinadas preservando la autonomía provincial¹⁹. En críticas decisiones judiciales sobre esta materia, dice Simeon, se puede comparar al sistema canadiense con un barco de vela que se encuentra en aguas internacionales –por tanto bajo responsabilidad del nivel federal– pero no por eso deja de tener compartimentos o estancos –que equivalen a las responsabilidades del nivel provincial–²⁰.

A los artículos 91 y 92 se debe agregar el 93, que establece para las provincias la exclusiva jurisdicción en materia de educación y deja que cada provincia estructure y administre su propio sistema educativo.

El artículo 95 de la Constitución señala, en cambio, dos responsabilidades que presentan el carácter de concurrentes, es decir que tanto el nivel federal como el provincial pueden legislar sobre estas áreas. Según esta sección constitucional, existirá manejo legislativo concurrente en agricultura e inmigración.

El artículo 132 de la Constitución establece además, que es responsabilidad exclusiva del nivel federal implementar tratados internacionales.

Un modelo en permanente construcción

No solo en el ámbito del desarrollo económico sino en otros como la salud, la educación, obra pública, la dinámica real de la convivencia entre el nivel central y el nivel provincial implican un permanente reto para la definición y ejecución de las políticas públicas. En muchos de los ámbitos de la política pública, ante la permisividad del marco legal sobre la división de responsabilidades entre niveles, es frecuente el traslape y en muchos casos duplicación de acciones.

Tanto los operadores políticos como analistas de la administración pública canadiense, coinciden en que el modelo que históricamente ha resultado más efectivo para solucionar estas ineficacias del sistema, es resolver el problema cuando se presenta y actuar sobre la base de diálogos entre niveles antes que pensar en reformas o aclaraciones que impliquen reformas constitucionales.

19 | Simeon, Richard. “Federalism and Decentralization in Canada”. Diciembre, 2003. Forum of Federations Home Page, 48. 28 de Noviembre de 2011, <<http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfDecent02/20031213-ca-RichardSimeon.htm>>

20 | Op. cit.

Norrie, Krasnick y Simeon²¹ coinciden al señalar que en la práctica el federalismo en Canadá es un proceso y no un estado fijo y de ahí que, si bien la descentralización es el concepto fuerza en las relaciones entre niveles de gobierno, esta ha tenido grados entre mayor y menor nivel de descentralización. El sistema, por tanto, privilegia arreglos basados en la negociación entre los actores antes que adecuaciones normativas. Esta lógica de procedimiento, según los especialistas, es preferible a privilegiar siempre el “tenor” de la ley.

En el ámbito de la competencia del desarrollo económico, es frecuente encontrar en muchas ciudades canadienses programas municipales de fomento de empleo, atracción de inversiones o apoyo agrícola, por ejemplo, cofinanciados por la provincia y el gobierno local y en muchos casos, con apoyo del nivel federal. Tres niveles de gobierno cooperando en el territorio.

También es frecuente encontrar iniciativas diferentes provenientes del nivel municipal y del provincial en el área de apoyo a la promoción del emprendimiento, pero que aún siendo instituciones diferentes cooperan en el territorio y se complementan. El nivel municipal, por ejemplo, focalizándose en la fase de animación y fomento del emprendimiento y el nivel provincial, con su propia agencia, enfocándose en el soporte financiero a las iniciativas más destacadas. Generalmente existen instituciones paraguas como agencias de desarrollo económico o consejos de la comunidad, que sirven como mecanismos de integración y coordinación de las distintas iniciativas. Así, es en la mesa de diálogo local donde se resuelve la complementariedad de las iniciativas.

Competencia y cooperación en simultáneo

En el ámbito de las responsabilidades del desarrollo económico, dada la amplitud del marco legal existente en Canadá, las respuestas prácticas provienen de dos modelos que interactúan y se complementan: cooperación y competencia.

Dependiendo de la provincia, de la ciudad o comunidad, el eje cooperativo institucional puede pesar más que el de competencia o viceversa. Es un consenso generalizado en el ambiente del desarrollo económico canadiense que ambos son necesarios para generar una dinámica permanente, que permita al sistema atender eficientemente y día a día las dinámicas productivas influenciadas por

21 | Norrie, Kenneth, Richard Simeon y Mark Krasnick. *Federalism and the Economic Union in Canada*. Toronto: University of Toronto Press. 1985.

retos como la globalización, integración económica, competencia entre países y regiones, competitividad, crecimiento poblacional, migración, crisis económicas, entre otras.

Este mismo motor de competencia y cooperación en simultáneo, se expresa en la relación federal-provincial y a su vez se expresa en la relación entre provincias. Por esta razón, el sistema canadiense otorga una gran importancia a dinámicas reales entre actores políticos, como la Conferencia de Primeros Ministros que es presidida por el Primer Ministro de Canadá y reúne a los prefectos (Premier) de las provincias. Esta conferencia es uno de los actos políticos más relevantes en la vida de Canadá y capta primaria atención del mundo político, de los medios de comunicación y tomadores de decisión, así como de grupos de la sociedad civil que buscan incidir en políticas públicas nacionales o provinciales.

La Secretaría de la Conferencia Intergubernamental, entidad calificada como agencia intergubernamental imparcial y neutral, es la encargada de organizar y apoyar la realización periódica de la Conferencia de Primeros Ministros, así como de las Conferencias de Ministros y Viceministros federales y provinciales según áreas temáticas. Por ejemplo, durante el año 2011 se han realizado, entre otras, la Conferencia de Viceministros del área de transporte, que reunió al Ministro Federal de Transporte y a los ministros provinciales de esta rama. Similares conferencias se registraron en materia agrícola, salud, vivienda, inmigración, comercio interno²².

Otra institución que juega un rol fundamental en la dinámica de las relaciones entre niveles es el Ministerio de Relaciones Intergubernamentales cuya misión es proveer consejería y soporte al Primer Ministro y a su gabinete en materias de políticas, comunicaciones y relaciones parlamentarias vinculadas a la relación federal-provincial-territorial²³. Este ministerio es actor clave en la dinámica de las relaciones entre los niveles.

Adicionalmente, otra institución preponderante en la construcción de la gobernabilidad de los niveles es el Consejo de la Federación, creado en el año 2003 por los *Premiers* de Canadá con el objetivo de promover la cooperación interprovincial-territorial, fomentar las relaciones entre gobiernos basada en el respeto cons-

22 Canadian Intergovernmental Conference Secretariat. Conferences Home Page. 22 de Noviembre 2011. <<http://www.scics.gc.ca/english/view.asp?x=1>>

23 Gobierno de Canadá, Intergovernmental Affairs Home Page. 24 de noviembre de 2011. <<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&page=about-sujet&sub=structure&doc=structure-eng.htm>>

titucional y reconociendo la diversidad en la nación y en las provincias, y evidenciar el liderazgo de las provincias en la atención de los aspectos más importantes para los ciudadanos²⁴. Una correlación ecuatoriana de esta institución es el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).



Experiencias prácticas territoriales en gestión del desarrollo económico: alcances, limitaciones y lecciones aprendidas

El tránsito de la gestión para provisión de programas y servicios públicos

Este espacio estará dedicado principalmente a analizar el modelo institucional canadiense en sus múltiples niveles y arreglos, para la prestación de los programas y servicios públicos en un espectro amplio al inicio y luego enfocado en aquellos relacionados a la gestión del desarrollo económico. Vale aquí destacar que el eje conceptual será el de la nueva gerencia pública, como nuevo paradigma de gobernanza cuyo eje central, según el especialista canadiense en gerencia pública David Zussman, es el repensar y revisar no solo qué hace el sector público en materia de provisión de servicios sino también cómo lo hace²⁵.

Esta visión es fundamental en momentos clave como los que atraviesa el Ecuador en materia de descentralización y desconcentración de competencias desde el nivel central hacia los territorios, y se vuelve urgente su atención cuando se trata de desarrollo económico. Reproducir en el territorio los mismos fallos en la gestión y prestación de servicios públicos que se presentan en el nivel central, será solamente multiplicar las falencias sistémicas y por tanto confirmar el temor de quienes ven riesgos en ir hacia procesos de descentralización fuertes, es decir, validar el prejuicio profundamente arraigado de que los territorios no poseen capacidades o tienen debilidades estructurales para atender competencias descentralizadas.

24 | The Council of the Federation, Home Page. 28 de noviembre de 2011. <<http://www.councilofthefederation.ca/aboutcouncil/aboutcouncil.html>>

25 | Zussman, David. "Alternative Service Delivery." The Handbook of Canadian Public Administration. Ed. Christopher Dunn. Toronto: Oxford University Press, 2002. 53 - 76

La experiencia canadiense en materia de gestión de programas y servicios públicos, es profundamente enriquecedora ya que ha pasado de etapas de serias deficiencias públicas generadas por estructuras burocráticas pesadas e ineficientes, traslape de funciones, descentralización y recentralización de funciones y también asimetrías en cuanto a capacidades entre las provincias, hasta etapas y procesos de impacto positivo gracias a mejoras de gestión institucional, del recurso humano, incorporación de tecnologías de información, alianzas público-privadas, privatización de servicios, etc., como modelos eficientes de gestión.

Una precisión conceptual adicional tiene que ver con el hecho de que aquí nos referiremos como servicios públicos a aquellos no solo prestados por entidades públicas, sino también a los que siendo servicios públicos son prestados por iniciativas privadas o toda la gama institucional existente como empresas públicas, agencias público-privadas, alianzas, organizaciones sin fines de lucro, entre otras.

Según Zussman, son varios los factores que presionaron desde la década de los 80 y siguen presionando por cambios sustanciales en la gestión pública canadiense de programas y servicios públicos. Entre otros:

- El rápido desarrollo de las tecnologías de información, las cuales permitían una plataforma de soluciones innovadoras en beneficio de los usuarios en tiempos de alta competencia y globalización.
- La permanente preocupación ciudadana por los déficits fiscales, tanto en el nivel nacional como en el provincial y con ello la atención a la búsqueda del equilibrio entre el pago de impuestos por parte de la ciudadanía y la calidad de servicios que reciben como contraparte a esos impuestos.
- Los dramáticos cambios en cómo los trabajadores se relaciona con sus trabajos y sus empleadores, pasando de estructuras piramidales a estructuras, por ejemplo, más horizontales o ambientes colaborativos antes que jerárquicos.
- Cambios en las percepciones de los ciudadanos sobre lo que es un servicio público y sobre la calidad con la que debe ser prestado.
- Presión del sector productivo privado, desde el pequeño productor hasta la gran empresa, por servicios públicos más eficientes que permitan ganancias reales de competitividad en ambientes globalizados. Además, presión porque se generen ambientes amigables con la producción, la innovación y el emprendimiento.

- Cambios sustanciales en los perfiles demográficos de la población tales como el crecimiento poblacional, los niveles de empleo, mayores niveles de educación, heterogeneidad étnica.

La respuesta, señala Zussman, vino de la mano de iniciativas como el Programa para Aumento de la Autoridad Ministerial y la Rendición de Cuentas (IMAA por sus siglas en inglés) o la iniciativa lanzada en el año 1989 denominada Servicios Públicos 2000 (PS 2000). Especialmente el PS 2000 fue una herramienta en la cual se puso mucho énfasis en la mejora de la prestación de programas y servicios públicos, ya que se basó en la construcción cooperativa de nuevos valores gerenciales y prácticas, incluidas la innovación, el compromiso de los servidores públicos y los parámetros de calidad del servicio. A criterio de Zussman, tras el análisis de impacto de estas iniciativas, se verificó que fueron limitadas en cuanto a su habilidad para transformar la calidad de la prestación de servicios públicos.

En el año 1994, en el marco de una crisis fiscal, el gobierno federal lanza un programa de revisión profunda de la misión y objetivos fundamentales en todas las entidades públicas, y lo innovador de esta iniciativa es que plantea el reto a las instituciones para que repiensen sus actividades fundamentales, las que agregan valor y las que son costo-efectivas y eficientes. Para ello, diseña un sistema de test de preguntas sobre las cuales evalúa la orientación institucional y sus opciones de rediseño. Esta estrategia implicó que las entidades, luego de ese repensarse, se orienten más hacia las tareas de definición de políticas, regulación y control y diseñen mecanismos no tradicionales para la prestación de servicios, e identificando que existían otros actores que podían ser más eficientes y efectivos en la prestación de los servicios y programas.

El concepto ASD

Prestación alternativa de servicios (*Alternative Service Delivery, ASD*) es un set de herramientas, apunta Zussman, a través del cual el gobierno federal y los gobiernos provinciales han incorporado estrategias de gestión para mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios y programas públicos. Esta experiencia es una referencia importante para procesos de descentralización como el ecuatoriano, especialmente en materia de desarrollo productivo, ya que implicó el involucramiento en un modelo de cooperación de las propias instituciones públicas, los gobiernos provinciales, el nivel federal y muchos otros actores desde privados, sociedad civil, prestadores de servicios, entre otros.

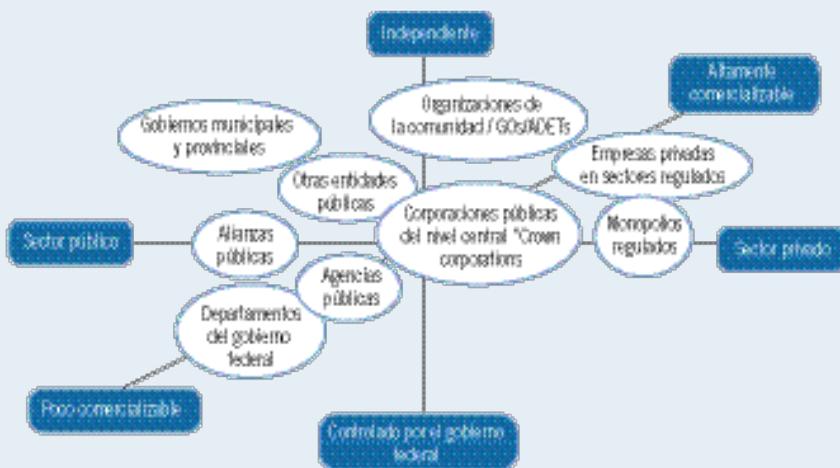
ASD es definido por el nivel federal, como el diseño de las mejores alternativas en la provisión de programas y servicios de acuerdo con los objetivos de las entidades públicas, pero sobre todo atendiendo las necesidades y valores de los ciudadanos canadienses, clientes y contribuyentes²⁶.

La estrategia implicó, por ejemplo, que el gobierno adopte como estrategia el repensar la cadena de valor para la prestación de servicios y programas, e identificar si habían prestadores de servicios externos al gobierno y que, conservando los valores y objetivos, sean capaces de servir eficientemente al ciudadano. También implicó la apertura para que se puedan crear instituciones públicas, alianzas público-privadas o solo entidades privadas que presten los servicios o programas, de manera más efectiva y eficiente que el gobierno.

Como resultado de esta estrategia, se rediseñó la lógica institucional y el gráfico 2 muestra los actores según su grado de control, su vínculo con el sector privado o público y su orden según el nivel de comercialización del servicio.

GRÁFICO 2

Modelo de provisión de programas y servicios: herramientas de gerencia pública



Fuente: Simeon, Richard. Federalism and Intergovernmental Relations.
Fuente: Elaboración propia.

26 | Treasury Board of Canada Secretariat. Policy on Alternative Service Delivery Home Page. 01 de diciembre 2011. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/oepubs/tb_b4/asd-dmps01-eng.asp>

El modelo ASD implicó, entre las principales maneras o vías para prestación de servicios y programas, las siguientes:

- Opciones organizacionales en el gobierno central, como la creación de agencias operativas especiales, agencias de servicios y las llamadas Crown corporations o empresas públicas con directorios propios y cuyos presupuestos anuales son aprobados por el Gobierno, y que emite reportes anuales dirigidos al Parlamento Canadiense. Algunos ejemplos de este modelo organizativo, tanto en el nivel federal como en el nivel provincial, en materia de desarrollo económico son:

Institución	Modelo institucional	Objetivos
Agencia de Desarrollo Económico del Norte de Canadá http://www.north.gc.ca/index-eng.asp	Forma parte del Gobierno Federal. Reporta al Parlamento.	Desarrollar herramientas y aplicar programas para promover el desarrollo económico del Norte de Canadá. Una zona basada en explotación de recursos naturales.
Agencia de Oportunidades para el área canadiense del Atlántico http://www.acoa-apeca.gc.ca/eng/Pages/Home.aspx	Forma parte del Gobierno Federal. Reporta al Parlamento.	Promueve desarrollo económico en la región; maneja fondos para innovación, emprendimiento, atracción de inversiones; promueve la región como zona para relocalización de negocios.
Agencia de Desarrollo Económico para la Región de Quebec. http://www.dec-ced.gc.ca/eng/index.html	Forma parte del Gobierno Federal. Reporta al Parlamento.	Promueve desarrollo económico en la región; maneja fondos para innovación, emprendimiento, atracción de inversiones; promueve la región como zona para relocalización de negocios.

Institución	Modelo institucional	Objetivos
Servicio Forestal Canadiense http://cfs.nrcan.gc.ca/about	Forma parte del Departamento de Recursos Naturales de Canadá, nivel federal	Promueve la competitividad y sustentabilidad del sector forestal.
Agencia Federal para el Desarrollo Económico del Sur de Ontario http://www.feddevontario.gc.ca/eic/site/723.nsf/eng/home	Forma parte del Gobierno Federal. Reporta al Parlamento.	Promueve desarrollo económico en la región; maneja fondos para innovación, emprendimiento, atracción de inversiones; promueve la región como zona para relocalización de negocios.
Investing Canada, Agencia de Promoción de Inversiones. http://investincanada.gc.ca/eng/about-us.aspx	Forma parte del Departamento de Relaciones Internacionales y Comercio de Canadá. Nivel federal.	Promover, atraer y retener inversión extranjera directa en Canadá.
Via Rail Canada http://www.viarail.ca/en	Empresa Pública, Crown Corporation. Federal.	Operadora del sistema de Trenes de Canadá
Nova Scotia Business Incorporated. http://www.novascotiabusiness.com/en/home/default.aspx	Corporación creada por el Legislativo provincial de Nova Scotia. Directorio mayoritariamente privado. Los recursos provienen de la provincia.	Promueve atracción de inversiones, promoción y retención de inversiones en la provincia.
Transportation Investment Corporation British Columbia http://www.fin.gov.bc.ca/BRO/boardView.asp?boardNumber=215107	Corporación creada por el Legislativo provincial de British Columbia. Directorio mayoritariamente privado. Los recursos provienen de la provincia.	Promover inversiones en sistemas de transporte como carreteras, puertos, etc.
Liquor Control Board of Ontario (LCBO) http://www.lcbo.com/about/cbo/media_centre/history.shtml	Corporación creada por el legislativo provincial de Ontario.	Cadena de tiendas de venta de licores, vinos y cerveza en la provincia de Ontario. Es la única organización que puede vender licor en cualquier ciudad de la

Institución	Modelo institucional	Objetivos
		<p>provincia de Ontario y además es la única que otorga permisos para reventa de licores en restaurantes y bares de la provincia de Ontario. Generó ganancias para la provincia por 1,42 billones de dólares canadienses (1.420 millones) en el año fiscal 2009-2010.</p>
<p>Innovation Place Research Park, Saskatchewan Opportunities Corporation (SOCO) http://www.soco.sk.ca/</p>	<p>Empresa creada por el Legislativo de la Provincia de Saskatchewan. Reporta al gobierno de la provincia. Directorio mixto y modelo de administración privada.</p>	<p>La misión de SOCO es apoyar el crecimiento y éxito del sector de tecnología en la Provincia de Saskatchewan. Además, está a cargo de desarrollar y operar parques de investigación creados en conjunto con universidades de la provincia.</p>
<p>Atlantic Lottery Corporation https://www.alc.ca/</p>	<p>Corporación creada por cuatro provincias de la región del Atlántico de Canadá: New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island y Newfoundland and Labrador. Modelo de administración privada.</p>	<p>Operar y administrar juegos de lotería. En el período fiscal 2009 – 2010 generó utilidades por 389 millones de dólares canadienses que fueron distribuidos para las cuatro provincias.</p>

Fuente: páginas web de las organizaciones.
Elaboración propia.

- Modelos de alianzas entre el sector público provincial o nacional y sector privado u organizaciones de la sociedad civil y comunidades. Un caso exitoso de este modelo constituye el servicio Ontario's Teranet. (<http://www.teranet.ca/>). *Ontario Teranet Land Information Services Inc.* Es una alianza entre el gobierno provincial de Ontario y el sector privado, para desarrollar y manejar el sistema de registro de tierra y catastro en toda la provincia de Ontario. Los objetivos de Teranet son eliminar los registros basados en papel y digitalizar toda la información catastral y de uso de suelo en la provincia, proveer información estratégica para el desarrollo territorial en la provincia y vender tanto en Canadá como en el exterior servicios de asistencia técnica y conocimiento para procesos similares. Aunque esta experiencia, según Zussman, es reconocida como exitosa, deja, como lección aprendida que en los casos de alianzas público-privadas, se debe buscar un equilibrio entre el poder de la firma privada y la visión del sector público, pues cuando no existe un adecuado contrapeso, los incentivos para obtener ganancias hacia un lado a costa del otro, vuelven tensas y a veces insostenibles las relaciones público-privadas.
- La aplicación del estándar ASD implicó también la ejecución de programas compartidos, tanto entre el nivel federal como el nivel provincial y con la posibilidad de incorporar actores de otros sectores al proceso. Un ejemplo importante en este caso, relatado por Zussman, es el de la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos (<http://www.inspection.gc.ca/english/toce.shtml>). Esta agencia está creada a nivel federal y reporta al Parlamento a través del Ministerio de Agricultura. La jurisdicción en el control de alimentos es compartida entre el Gobierno Federal y los gobiernos provinciales, en un ambiente colaborativo y una de las bases para este ejercicio es que la competencia de agricultura y alimentación es concurrente entre el nivel federal y provincial.
- Otro modelo obtenido luego de la aplicación del estándar ASD implicó la privatización de servicios gubernamentales, y el concepto para este proceso fue privatizar aquellas áreas que no eran esenciales en el rol de un gobierno. Uno de los ejemplos más destacados en este ámbito fue la privatización de Air Canada, con el propósito de proveer servicios eficientes a los canadienses.
- Otro caso de análisis de estrategias tiene que ver con las alianzas público-privadas para el desarrollo de negocios. Un caso importante en Canadá tiene relación con el uso por parte de la compañía estatal postal Canada Post, la cual contrata puntos para su servicio postal en farmacias u otras cadenas de *retail*. Esta experiencia es reconocida como un caso exitoso, ya que acercó los servicios postales al ciudadano y permitió mayor penetración del servicio.



Conclusiones

El análisis del modelo canadiense para la gestión del desarrollo económico a nivel territorial, es un proceso en permanente revisión y que pone a prueba día a día la capacidad de los actores públicos, tanto del nivel federal como a los del nivel provincial para resolver problemas específicos en cuanto al manejo de la competencia. La institucionalidad canadiense ha creado mecanismos ágiles y profundamente respetados, para establecer un entorno de relaciones federal-provincial de cooperación y competencia de manera simultánea.

Aunque el modelo federal lleva intrínseco el concepto de descentralización, es importante destacar que en este modelo varía sustancialmente el grado de descentralización y esa variación depende de coyunturas políticas específicas de la nación. Una suerte de péndulo entre mayor descentralización o menor descentralización ha recorrido históricamente las relaciones federal-provincial en Canadá.

Analizando la dinámica del federalismo en Canadá, se observa que los períodos donde mayor tendencia a centralizar los roles y el poder en la gestión pública sucedieron en los tiempos de la crisis económica ya que las provincias delegaban, no siempre voluntariamente, poder al nivel federal.

El marco legal para la gestión del desarrollo económico en Canadá es profundamente abierto y general y, por tanto, deja espacios que desde un punto de vista de estricto apego legal, no otorgan claridad sobre el quién hace qué en el territorio. Sin embargo, esta generalidad del marco constitucional se convierte a su vez en una fortaleza, pues obliga a los actores de las provincias, de los municipios y del nivel central a interactuar en un día a día permanente y que a su vez garantiza interacción para responder juntos, nivel federal y provincial, al requerimiento ciudadano.

Cuando los traslapes en las responsabilidades de cada uno de los niveles afectan la política pública y se ha requerido la intervención de una instancia dirimente, generalmente, en el caso canadiense, la solución ha sido favorable hacia la autonomía provincial.

La gestión del desarrollo económico, ya sea en el nivel federal o en el nivel provincial, debe tener como eje transversal la calidad y eficiencia en la prestación

del servicio o programa, pues descentralizar o desconcentrar con los mismos vicios de la gestión pública solo es multiplicar el problema a escala territorial.

Canadá posee una riqueza importante de experiencias en gestión del desarrollo a nivel provincial y el amplio margen de acción que otorga el sistema federal a las provincias, ha permitido que los territorios gestionen más eficientemente sus recursos y programas.

La gestión descentralizada de competencias, exige construir un campo institucional de diálogo y cooperación abierto y ágil, para resolver en el día a día y mediante mucha diplomacia, las diferencias entre niveles de gobierno.

Un sistema activo y efectivo de diplomacia pública de las relaciones centro-territorio actuando en conjunto con un modelo de eficiencia en la ejecución de la competencia, es la relación simbiótica ideal para un exitoso modelo de descentralización.

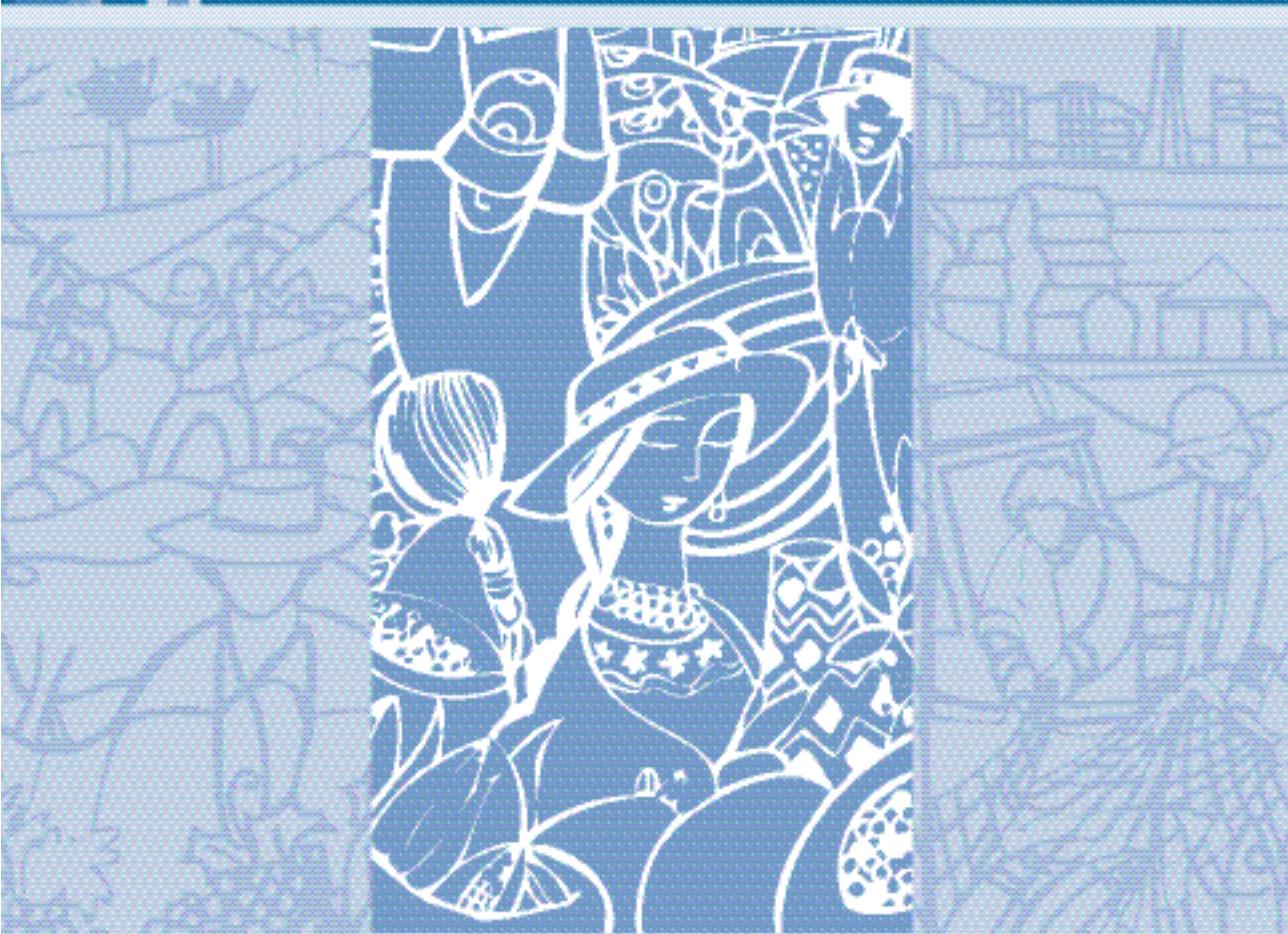


Bibliografía

- ❖ BROWNSEY, Keith; Michael Howlett, “The Provincial State in Canada; Politics in the Provinces and Territories”, Toronto: Broadview Press, 2001, 13-22.
- ❖ CAIRNS, Alan, “The Governments and Societies of Canadian Federalism” Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique. Vol.10, No. 4. Diciembre 1977. 695-725
- ❖ Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, Conferences Home Page, 22 de Noviembre 2011, <http://www.scics.gc.ca/english/view.asp?x=1>
- ❖ Departamento de Justicia de Canadá, “Constitution Act 1867, Título sobre los poderes exclusivos de la Legislatura Provincial, Artículo 92, numeral 8”.
- ❖ Departamento de Justicia Home Page, Base de datos electrónica, 22 de noviembre de 2011, http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/page-5.html#anchorbo-ga:s_91-gb:s_92
- ❖ Departamento de Justicia de Canadá, Department of Justice Canada, Constitution Act, en http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/page-5.html#anchorbo-ga:s_91-gb:s_92A

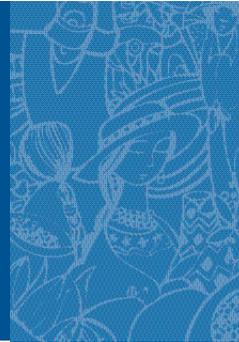
- ❖ SIMEON, Richard, “Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada”, Toronto: University of Toronto Press, pp, 185, 1972.
- ❖ “Canada: Competition within cooperative federalism”, Dialogues on Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries, Ed. Raoul Blindenbacher y Abigal Ostien, Vol. 2, Serie A Global Dialogue on Federalism, Kingston: Mc-Gill-Queen s University Press, 2005, 12-15.
- ❖ “Federalism and Decentralization in Canada”, Diciembre, 2003, Forum of Federations Home Page, 48. 28 de Noviembre de 2011, <http://www.forum-fed.org/libdocs/IntConfDecent02/20031213-ca-RichardSimeon.htm>
- ❖ The Council of the Federation, Home Page, 28 de noviembre de 2011, <http://www.councilofthefederation.ca/aboutcouncil/aboutcouncil.html>
- ❖ Treasury Board of Canada Secretariat, “Policy on Alternative Service Delivery”, Home Page, 01 de diciembre 2011, http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ope-pubs/tb_b4/asd-dmps01-eng.asp
- ❖ ZUSSMAN, David, “Alternative Service Delivery”, The Handbook of Canadian Public Administration, Ed. Christopher Dunn, Toronto: Oxford University Press, 2002, 53 – 76.





3

El Ecuador y el enfoque de desarrollo territorial rural



Carol Chehab



¿Cómo surge el enfoque territorial y los modelos descentralizados de gestión del desarrollo económico en el Ecuador?

Antecedentes del desarrollo rural y los procesos de descentralización

Durante las últimas tres décadas se han desarrollado en Ecuador diversos programas y proyectos, muchos de los cuales tuvieron elementos relacionados con procesos de territorialización y descentralización. Estos fueron el resultado, en muchos de los casos, de políticas macroeconómicas de desarrollo rural, políticas sectoriales e intervenciones de la cooperación y de organizaciones no gubernamentales. Los DRI (Programa de Desarrollo Rural Integral), el PRONADER (Programa Nacional de Desarrollo Rural), el PROLOCAL (Programa de Desarrollo Rural Local), el PRODEPINE (Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador), entre otros.

Programa de Desarrollo Rural DRI. Este tipo de programas tienen su auge entre las décadas de los 70 y 80, basan sus intervenciones en procesos multisectoriales y multidimensionales, dando cabida a una intervención integral donde se reconoce la participación de varios actores en la articulación institucional, con mayor participación de la esfera pública y estatal y con una escasa vinculación a la iniciativa privada. En sus inicios puso énfasis en los problemas de acceso a la tierra, para ir incorporando el desarrollo tecnológico y la productividad de la economía rural (Glave, 1994). Los procesos de planificación estaban dados de arriba hacia abajo, esto implicó programas orientados desde la oferta con una participación mínima de los actores locales en la planificación y toma de decisiones. Los temas como la integración sectorial y la articulación acercan al tema territorial.

Programa Nacional de Desarrollo Rural. PRONADER. Este programa se ejecutó a nivel ministerial, con el objetivo de incrementar las fuentes de ingreso y el empleo de los productores rurales, mediante la valorización de los factores productivos, el incremento de la producción de alimentos, la generación de valor agregado y el desarrollo de actividades no agrícolas. Este programa es innovador en varios procesos relacionados con el desarrollo territorial: la visión del tratamiento y articulación de cadena productiva, la importancia de la dotación de los activos productivos como tierra, agua e infraestructura para una mayor dinamización productiva, la atención al tema de género y sostenibilidad ambiental y una visión más amplia del tema de intervención focalizada en alianzas con gobiernos locales, cooperación, organizaciones no gubernamentales, a través de esquemas de tercerización de servicios.

En torno a este programa surgen otros proyectos, que comienzan a diferenciar zonas de intervención en función de características específicas, con una visión más territorial. Es el caso del Proyecto de riego desarrollado en la Cuenca Alta del Río Cañar, orientado al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y el Proyecto Saraguro Yacuambi, que busca propiciar un proceso de desarrollo sostenido con base en la producción agropecuaria y la diversificación de empleo de la zona. Este tipo de proyectos ponen de relieve la importancia del fortalecimiento de organizaciones locales, la participación de los beneficiarios de los programas en la planificación y toma de decisiones respecto del proyecto, las alianzas institucionales necesarias para la ejecución y la visión rural, no solo con enfoque agrícola sino de diversificación de ingresos.

Proyecto de Desarrollo Rural Local. PROLOCAL. Tuvo como objetivo reducir la pobreza rural, mejorar la equidad y la inclusión y facilitar el acceso de la población rural a oportunidades de empleo, generación de ingreso, manejo de recursos naturales y otras soluciones sostenibles. Este programa es una intervención en microrregiones definidas en términos de homogeneidad y complementariedad cultural, social, económica, comercial y ambiental, las cuales dan una noción de territorio pero todavía incompleto.

Pone mucho énfasis en el fortalecimiento del capital social y humano de las localidades y dota de capacidades de gestión a los agentes locales, tales como municipalidades, juntas parroquiales, organizaciones privadas, entre otros, pero además otorga el apoyo para el desarrollo de la planificación participativa y concertada del desarrollo, bajo una visión local. Esto acompañado de procesos de

intervención bajo esquemas de corresponsabilidad a través del cofinanciamiento de iniciativas de inversión productiva.

Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador. PRODEPINE.

Este programa se inscribió en el concepto de “desarrollo con identidad”, y tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las comunidades a través de la inversión productiva y el perfeccionamiento de las capacidades de gestión de estos grupos. Este programa, conjuntamente con la intervención de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) implica una evolución desde la identidad compartida a la idea de plurinacionalidad y de pueblos que hace relación a la definición de territorios donde adicionalmente el estilo y las características del desarrollo está influido por la identidad cultural. Experiencias como Cotacachi, Guamote, Nabón y algunos de los desarrollos de la Amazonia, presentan una suerte de centro entre la visión territorial indígena, los procesos de descentralización y participación social. Esto implicó un avance en la dotación de capacidades de gestión y negociación política, el empoderamiento y la toma de decisiones en las instancias políticas, la canalización de fondos a través de municipalidades gestionadas por líderes indígenas y el manejo de activos productivos.

Existen además varias acciones de organizaciones no gubernamentales que evolucionaron desde la atención a las comunidades hasta plantearse un tema territorial. FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio), que se caracteriza por la interacción con los actores locales, definiendo planes de desarrollo y trabajando en temas de cuencas y micro-cuencas como unidades de planificación. Esto se liga con procesos de intervención de otras organizaciones en la cuenca del Mira, en la cuenca del Chanchán, en la cuenca Cayambe Tabacundo y otras, donde diversos actores buscan establecer acciones de gestión para su desarrollo.

El tema de descentralización se inicia en el Ecuador con la Constitución de 1979, sin embargo recién para mediados de los 80 se da un proceso de discusión profunda, fundamentado en el llamado fortalecimiento municipal y los intentos de reforma de la Ley de Régimen Municipal. Para el año 1997 se aprueba la Ley de Descentralización del Estado, que se sustenta en los siguientes principios: diversidad de regímenes subnacionales, la consideración integral por encima del aspecto sectorial, el concepto de un proceso gradual que atienda a la profundización progresiva, la transparencia y el principio de la subsidiariedad que otorga prioridad a los órganos más próximos a la población.

Estas experiencias deben constituirse en lecciones aprendidas para la intervención territorial de gobiernos provinciales, considerando la nueva normativa vigente que otorga a los entes seccionales funciones relacionadas con el desarrollo productivo y el fortalecimiento institucional territorial. La democracia local, el empoderamiento ciudadano, el fortalecimiento de la capacidad de gestión, los procesos de intervención diferenciados a nivel público y privado, las innovaciones en la dotación de servicios públicos para la producción, el fortalecimiento organizativo y asociativo, son algunos de los temas que deben tenerse en cuenta en las agendas de los entes rectores provinciales y locales.

Así mismo, es necesario poner atención a las limitaciones que han existido en la mayoría de procesos de desarrollo local histórico, para no cometer los mismos errores: privilegiar la oferta a la demanda local, la marcada fragmentación y duplicación de las intervenciones, el desorden institucional, la desconexión de las políticas macroeconómicas con las políticas locales, la visión de corto plazo de las políticas y la desvinculación del cambio institucional con la transformación productiva.

Nueva normativa nacional sobre territorialidad

La Constitución. La aprobación de la Constitución del 2008 es el inicio de una serie de normas que ponen énfasis en los procesos de descentralización y desarrollo territorial. La nueva Constitución ecuatoriana crea una nueva institucionalidad territorial conformada por las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales y los consejos provinciales, los cuales se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (Artículo 238). Pero además prevé la conformación de regiones, distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas o mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer los procesos de integración.

Los nuevos roles de los gobiernos autónomos descentralizados implican un esfuerzo para revertir las condiciones tradicionales del funcionamiento territorial, basadas en desconfianza e individualismo, no solo entre los gobiernos autónomos descentralizados sino también con el gobierno central. La nueva estrategia que proponen las normas vigentes se basa en el establecimiento de “competencias exclusivas” para lograr que cada gobierno asuma responsabilidades específicas, y a su vez se pretenda una colaboración de acciones en la ejecución de

competencias, sobre todo aquellas en las cuales las competencias funcionales son transversales a varios niveles de gobierno.

El proceso de planificación participativa para el desarrollo es una función transversal a todos los gobiernos seccionales y locales, y está encaminada a la búsqueda de un proyecto común de desarrollo en los territorios bajo esquemas de corresponsabilidad, en la puesta en marcha de dicho proyecto. En el caso de los gobiernos provinciales, estos cumplirán funciones de planificación, ejecución de obras en cuencas y microcuencas, gestión ambiental, fomento a la actividad productiva, gestión de la cooperación internacional, entre otras.

La transferencia de competencias exclusivas y que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados, estará a cargo de un organismo técnico que es parte del sistema nacional de competencias, quien además de cumplir esta función se encargará de regular la gestión de las competencias recurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, resolver los conflictos de competencias que surjan y asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. COOTAD²⁷. A partir de esta norma se reglamenta la nueva organización territorial del Estado, incorpora nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y dispone el sistema nacional de competencia, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos. Los gobiernos autónomos descentralizados son los de las regiones, los de las provincias, los de los cantones y distritos metropolitanos y los de las parroquias rurales, en las cuales pueden conformarse circunscripciones territoriales indígenas, afro-ecuatorianas y montubias.

Sus principios se basan en:

- (i) la unidad del ordenamiento jurídico,
- (ii) la obligación compartida de todos en la construcción compartida del desarrollo justo, equilibrado y equitativo,
- (iii) la coordinación y corresponsabilidad de las acciones en el marco de sus competencias,

²⁷ Tomado de Manuel Chiriboga: "El rol de los gobiernos provinciales del Ecuador en el Fomento de las Cadenas Productivas", CONCOPE. Páginas: 10-11.

- (iv) la subsidiariedad con enfoque de democratización de los activos sociales y productivos,
- (v) la complementariedad de los planes y políticas nacionales y locales,
- (vi) la participación ciudadana para garantizar la elaboración, adopción y gestión compartida de decisiones en los diferentes niveles de gobierno y de ciudadanía y,
- (vii) la sustentabilidad del desarrollo, basada en la priorización de las potencialidades, capacidades y vocaciones de los territorios considerando los aspectos económicos, sociales, ambientales, incluyendo su identidad cultural, sus habitantes y valores comunitarios.

Se reconoce la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos descentralizados, y dentro de los consejos regionales y provinciales, consejos metropolitanos y municipales, su capacidad de dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones; aplicables dentro de su circunscripción territorial, observando siempre lo previsto en la Constitución.

Se establecen funciones generales y específicas para cada uno de los gobiernos descentralizados. Dentro de las actividades generales del Consejo Provincial están la promoción del desarrollo sustentable, la promoción y construcción de la equidad e inclusión en sus territorios, la implementación de un sistema participativo, la elaboración e implementación de un plan provincial para el desarrollo, la prestación de servicios públicos, la construcción de obra pública, el fomento de las actividades provinciales productivas, así como la vialidad, la gestión ambiental, el riego, el desarrollo agropecuario, entre otras.

Entre las actividades específicas están la planificación inclusiva con los actores de las localidades, las obras en cuencas y microcuencas conjuntamente con los demás gobiernos, la gestión ambiental en el nivel provincial, la planificación, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de riego, el fomento de las actividades productivas provinciales, especialmente agropecuarias, y la gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Estos gobiernos están articulados a través de los consejos regionales, provinciales y municipales. Es de especial importancia el consejo provincial donde existe una participación de los alcaldes (autoridades de los municipios) y representantes elegidos de entre quienes presiden los gobiernos parroquiales rurales, y además es un organismo decisor del desarrollo integral de los territorios. De ahí que los

consejos provinciales cumplen tres roles importantes: el de coordinación con las municipalidades y las juntas parroquiales, el de intermediación entre los municipios, las juntas parroquiales y los consejos provinciales con las instancias territoriales y nacionales y el de canalizador de las propuestas de gestión de los niveles regionales, distritales y nacionales hacia las provincias, cantones y parroquias.

Además, se establece el Consejo Nacional de Competencias que buscará garantizar el proceso de descentralización y desconcentración de funciones hacia las entidades seccionales y locales. Una de sus funciones será lograr un fortalecimiento institucional de los gobiernos autónomos con el objetivo de generar condiciones necesarias para que se ejerzan las competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia.

El código facilita la formación de mancomunidades y consorcios entre gobiernos descentralizados, con la finalidad de gestionar sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Dichas mancomunidades podrán favorecerse de recursos del presupuesto del Estado para el desarrollo de sus obras o proyectos.

En definitiva, la gestión de intervención de desarrollo en los territorios involucrará la planificación del desarrollo territorial de una forma participativa (es obligatoria) y el ordenamiento territorial, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales. La participación ciudadana en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados se reconoce activamente, a través de la intervención en los planes de desarrollo, en la elaboración de presupuestos participativos, definición de políticas públicas, mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos, mecanismos de rendición de cuentas y el impulso a los mecanismos de formación ciudadana.

Código de la Producción. Cuyo objetivo es “regular el proceso productivo en las etapas de producción, distribución, intercambio, comercio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas, orientadas a la realización del Buen Vivir”.

El código de la producción busca un cambio en la matriz productiva, dirigido hacia un desarrollo de actividades con mayor valor agregado, basado en el conocimiento y la innovación, pero también pretende una democratización de los factores de la

producción y una mayor inclusión productiva y generación de empleo y trabajo de calidad.

El Estado se transforma en el fomentador del desarrollo productivo, mediante la determinación de políticas y la definición e implementación de instrumentos e incentivos para la transformación productiva tanto de empresas, emprendimientos y gestores de la economía popular y solidaria. Para este fin se establece el Consejo Sectorial de la Producción, como un organismo que dictará los lineamientos y directrices para la producción. Es enteramente público y está conformado por los principales ministerios y entes relacionados con la producción. A nivel zonal se está reproduciendo el Consejo Sectorial de la Producción, pero hasta el momento sin participación de los gobiernos autónomos descentralizados.

La participación de los gobiernos seccionales y locales, además del sector privado en la determinación de políticas se reglamenta a través de la creación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior, un ente de carácter consultivo, el cual estará presidido por el Ministerio que preside el Consejo Sectorial de la Producción. Además del sector privado productivo, forman parte, el sector productivo popular y solidario, trabajadores y gobiernos autónomos. La idea es que este Consejo Consultivo sugiera o proponga lineamientos técnicos de política. Aún no está en funcionamiento ya que la convocatoria depende del gobierno central y solo está establecido a nivel nacional y no todavía a nivel local.

A partir de la Agenda de Transformación Productiva, se pretende diseñar un sistema de innovación, capacitación y emprendimiento, a través del cual se definirá un plan de capacitación que articulará la labor de las instituciones públicas y privadas relacionadas, el cual trabajará a partir de una sola ventanilla de atención virtual, y esto involucra necesariamente la participación de los organismos territoriales.

El código reconoce incentivos y estímulos al desarrollo económico. Incentivos tributarios e incentivos fiscales son los más importantes. Estos últimos son de carácter general y específicos, los generales se dirigen principalmente a una reducción de tres puntos porcentuales en el impuesto a la renta, facilidades de pago a los tributos al comercio exterior, exoneraciones de anticipo al impuesto a la renta por cinco años, beneficios de apertura para el capital social, entre otros.

En los incentivos de carácter específico se involucra a los sectores de producción de alimentos, frescos, congelados e industrializados, cadena forestal y agroforestal

y sus productos elaborados, metalmecánica, petroquímica, farmacéutica, turismo, energías renovables incluida la bioenergía o energía a partir de biomasa, servicios logísticos de comercio exterior, biotecnología y software aplicados y los sectores de sustitución estratégica de importaciones y fomento de exportaciones, determinados por el Presidente de la República. Este tipo de incentivos involucra una exoneración del pago del impuesto a la renta durante cinco años, para inversiones que se realicen fuera de la jurisdicción urbana del cantón Quito o del cantón Guayaquil.

Además se establecen políticas específicas de fomento a la economía popular, solidaria y comunitaria, así como de acceso democrático a los factores de producción: (1) programas y proyectos que consideren el Estado Intercultural y Plurinacional; (2) programas y proyectos que apoyen al modelo socio productivo comunitario; (3) concesión de beneficios, incentivos y medios de producción; (4) promoción de la seguridad alimentaria a través de esquemas de financiamiento preferenciales; (5) financiamiento de proyectos productivos a todo nivel del sector agrícola, industrial y terciario, considerando las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. El desarrollo rural se concibe a través de incentivos sectoriales, con la finalidad de fomentar el desarrollo regional equitativo y la inversión en zonas deprimidas.

Igualmente, se establecen políticas de fomento y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas MIPYMES a través del Consejo de la Producción. Fomento de compras públicas, mayor acceso a los factores de producción, democratización de la transformación productiva e incentivos para la apertura de capital empresarial.

Dentro de la democratización de la transformación productiva, se enfoca en la territorialización de las políticas, priorizando la protección a la agricultura familiar y comunitaria como garantes de la soberanía alimentaria, buscando erradicar la discriminación hacia las mujeres productoras en el acceso a los factores productivos e incentivando los mayores encadenamientos productivos, con una importante inserción en el mercado internacional.

El Código posibilita la creación de zonas especiales de desarrollo económico, con la finalidad de potencializar las localidades y los territorios. Tendrán como objetivo ejecutar operaciones de diversificación industrial, de transferencia y desagregación tecnológica e innovación y el desarrollo de servicios logísticos, orientadas principalmente a la exportación de bienes, con utilización de empleo de calidad.

El establecimiento de las mismas es atributo del Consejo Sectorial de la Producción.

Adicionalmente se establecen incentivos para la apertura de capital empresarial, que consisten en: (1) una apertura en la participación accionaria de empresas en las que el Estado es propietario exclusivo o de una parte, a favor de los trabajadores, (2) el Estado podrá invertir temporalmente en el capital de las empresas de transformación productiva, privadas o mixtas para luego financiar a los trabajadores, (3) impulsarán la apertura de capital de las empresas privadas a favor de los trabajadores a través de incentivos.

Otras normas. Está en vigencia el Plan del Buen Vivir 2009 – 2013, el cual tiene como objetivo buscar una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria, que impulse el buen vivir en territorios rurales. Pretende una desconcentración y descentralización como estrategia para consolidar el modelo de democracia participativa, representativa, deliberante y ejecutiva y busca el desarrollo territorial, partiendo de una planificación nacional y local con miras a la dotación de bienes públicos.

Desafíos para la implementación de la nueva visión del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial

La nueva visión constitucional y el enfoque económico territorial, implican varios desafíos para los organismos e instituciones relacionados con el desarrollo, principalmente para los gobiernos autónomos descentralizados:

- Definir una visión de futuro y la idea de un proyecto político territorial, que involucre la generación de dinámicas de emprendimiento económico.
- La creación o el fortalecimiento de la institucionalidad que involucre a todos los actores que dinamicen los territorios, a través de coaliciones territoriales.
- Buscar mecanismos de articulación de las políticas nacionales de desarrollo con las políticas territoriales.
- Superar la duplicación de actividades entre distintos niveles de gobierno, a través de instancias de coordinación formales y permanentes.
- Empoderamiento de los gobiernos basado en liderazgo, visión y capacidad de gestionar, articular y coordinar.

Estos desafíos convierten a los gobiernos autónomos descentralizados en gestores del desarrollo local en varios sentidos (Escobar y Schejtman, 2005):

- (i) como coordinadores de las acciones endógenas y las definiciones priorizadas de las acciones para el desarrollo,
- (ii) como catalizadores de programas sectoriales y centralizados y articuladores de las alianzas permanentes entre los niveles locales, regionales y nacionales,
- (iii) como gestores de los recursos desde el gobierno central, tanto para actividades concertadas con los niveles sectoriales y otros organismos locales, como para actividades propias resultantes de los procesos de descentralización,
- (iv) como voceros de la atención en las posibilidades, oportunidades, ventajas comparativas y competitivas, limitaciones y desventajas de los territorios para enfrentar un plan de desarrollo territorial de largo alcance y,
- (v) como gestores de alianzas estratégicas a distintos niveles para atraer inversiones, organizar mecanismos de inclusión, profundizar las oportunidades de generación de ingreso, establecer instrumentos de control social y administrativo de las inversiones públicas y construir las alianzas de inversión público–privadas.



Los fundamentos teóricos y conceptuales del enfoque territorial

¿Por qué es indispensable el Desarrollo Territorial Rural?

Según los datos del Censo de Población 2010, en el área rural se ubica el 37% de la población total ecuatoriana, cuyos niveles de pobreza son del 52.96% y de desigualdad medido a través del coeficiente de Gini es de 0.44. Estos datos transparentan una persistencia de niveles altos de pobreza, que duplica la pobreza urbana, de ahí la necesidad de buscar alternativas y mecanismos que reduzcan la pobreza rural.

Existe una marcada diferenciación entre territorios en cuanto a sus niveles de ingreso, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales; lo cual contribuye a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional. Existe una creciente desigualdad entre territorios

dinámicos, principalmente urbanos y territorios relegados, principalmente rurales, con una importante concentración en las principales ciudades Quito, Guayaquil y Cuenca. Las nuevas visiones del DTR son justamente crear mecanismos que cambien estas dinámicas, poniendo énfasis en el desarrollo de los territorios relegados y articulándolos a la demanda de las áreas más dinámicas y con mayores niveles de desarrollo.

A nivel rural las políticas se han dirigido principalmente a enfrentar la problemática generada en el sector agropecuario, lo cual es positivo. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la actividad rural va más allá de la agricultura y de acuerdo a los datos del Censo de Población 2010, la población económicamente activa rural está principalmente en las actividades no agrícolas: turismo, manufactura, comercio, servicios (52%), lo que implica la necesidad de establecer acciones dirigidas a mejorar la diversificación del ingreso, claro está sin dejar de preocuparse por la agricultura que sigue siendo una actividad importante a nivel rural, además de ser la fuente generadora de la seguridad alimentaria de la población urbana nacional.

Las áreas rurales han visto mermadas sus condiciones por limitaciones ambientales que incrementan la vulnerabilidad hacia desastres naturales, afectando directamente a la dotación de factores productivos. De ahí la necesidad de establecer nuevas opciones de producción y desarrollo, que consideren estas limitaciones y que busquen un mejor aprovechamiento de los recursos a través de dinámicas territoriales sostenibles y sustentables.

Con respecto a la organización, existe un desorden del sistema institucional público en cuanto a la atención de las zonas rurales, haciendo ineficaz, costosa e ineficiente la acción estatal. La duplicación de funciones y ejecuciones, la descoordinación de las entidades públicas y privadas en los procesos de intervención, el inequitativo aporte a los diferentes territorios en términos de programas y proyectos entre otros, observa la necesidad de generar coaliciones que articulen de mejor manera los procesos de intervención público-privados a nivel territorial.

La mayoría de programas y proyectos han aplicado las mismas políticas a nivel territorial, sin considerar la heterogeneidad en la dotación de activos, a nivel económico, social y cultural, por lo que los resultados no han sido satisfactorios. Las nuevas metodologías y acciones deben articular políticas diferenciadas, en función de territorios que presenten dinámicas similares.

Esta problemática, que no es común solo en Ecuador sino en varios países de América Latina, ha convocado la elaboración de diversos trabajos y teorías que definen un nuevo marco conceptual para el desarrollo con enfoque territorial, haciéndose aportaciones claves, que en muchos de los casos articulan las mejores experiencias y lecciones aprendidas de los modelos anteriormente aplicados en América Latina y los combinan con nuevos elementos. En el acápite siguiente se hará referencia al enfoque del DTR desde la visión de RIMISP.

El Desarrollo Territorial Rural DTR y los elementos operacionales

En el Plan del Buen Vivir existen varios elementos que definen un territorio. Parte de la idea de que es un concepto flexible que admite diversas escalas, que es capaz de sostener ciertas economías endógenas, que conlleva un conjunto de actividades económicas que están configuradas bajo una estructura político administrativa. Esto conduce a una definición de territorio ligada más bien con una construcción social, donde los actores tienen una idea compartida de lo que quieren hacer, un proyecto territorial basado en los activos territoriales, que debe construirse en forma conjunta, pero que a la vez considera los objetivos y propuestas nacionales.

Sobre esa base, Schejtman y Berdegué conceptualizan el enfoque de Desarrollo Territorial Rural como:

“Un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. (...) La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado. El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres de los procesos y los beneficios de la transformación productiva“ (2004).

Nuevas teorías suman a este engranaje la transformación social, como una condición para impulsar el desarrollo y la competitividad de un territorio determinado y que exige cambios de actitud, comportamiento y compromisos de la sociedad rural en torno a las tres dimensiones (institucional, de transformación productiva y social), dado que el territorio se concibe como una construcción social

y de desarrollo consensuado (BID). Aquí, el carácter innovador de las acciones de desarrollo aporta un valor añadido a las intervenciones y fomenta la competitividad del territorio. Pero, además, es necesario ponerle atención a la dimensión política de los procesos de desarrollo, es decir, las formas en que los actores establecen acuerdos y reglas de juego que estimulan su articulación (BID, FAO).

La estrategia nacional territorial relaciona el territorio con el objetivo nacional del Buen Vivir, armonizando el concepto de economía endógena y la inserción estratégica en el mundo, con la capacidad de acogida territorial, la capacidad de satisfacción intergeneracional de las necesidades humanas y los derechos de la naturaleza. Esto implica buscar una mejor distribución geográfica entre territorios y entre ciudades y zonas rurales, todo esto por medio de una planificación técnica, estratégica y participativa y basándose en una lectura de la configuración histórica del y de los territorios y localidades. A continuación los principales elementos del DTR²⁸:

1. Acción simultánea de la transformación productiva y el desarrollo institucional. Se condicionan mutuamente y ambos son necesarios para alcanzar los impactos que el propio plan defina en términos de ingresos, empleo y mejoramiento de las condiciones y estrategias de vida de la población del territorio.
2. Los programas de DTR requieren definición y operación dentro de un concepto ampliado de lo rural, que debe necesariamente incluir el o los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales.
3. Para los programas de DTR el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. En cada proceso de desarrollo rural, el territorio se puede construir en el tiempo. El territorio es una construcción social y no un espacio “objetivamente existente” en virtud de variables físicas o económicas.
4. Los programas de DTR deben incluir en su diseño y aplicación la heterogeneidad entre territorios. Son variadas las características, las configuraciones del territorio, los recursos con que están dotados y los niveles

28 | Tomado del Documento Desarrollo Territorial Rural en los países de la CAN. Conceptos, Criterios, Limitaciones y Desafíos. Germán Escobar. Octubre 2010 (páginas: 4,5).

de desarrollo endógeno que presentan. La combinación de estos factores, así como los resultados de los estímulos para dinamizar la transformación productiva y la arquitectura institucional, han dado lugar a la construcción de tipologías que contemplan situaciones desde un desarrollo dinámico, incluyente y en proceso de consolidación/fortificación, hasta el extremo opuesto de territorios en claro proceso de desestructuración económica y social. Más que acoger determinada tipología, lo relevante es contemplar la heterogeneidad e identificar aquellos factores que fortalecen la aplicación y los efectos esperados del plan de desarrollo territorial.

5. Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio. Se trata de una acción colectiva que requiere amplia participación e inclusión de los actores. Si bien puede ser necesario privilegiar grupos de menor desarrollo relativo y acceso limitado a las oportunidades, se requiere desarrollar mecanismos de participación –y probablemente de representación– de todos los estamentos del sector privado y del público, con la claridad de que la potenciación de las capacidades endógenas muy frecuentemente requiere la presencia activa de factores exógenos, que funcionen como motores del desarrollo económico y social.
6. Los programas de DTR deben considerar todas las posibles rutas de salida de la pobreza: agricultura, empleo rural no agrícola, migración (con sus ambivalencias respecto del DTR) y sus combinaciones o multiempleo. Se asume que la opción de redes de protección social, aunque éstas tengan impacto en la pobreza, opera con una lógica transversal y no de DTR. Del mismo modo, los programas DTR deben considerar las alternativas viables para impulsar la transformación productiva que genere excedentes, puestos de trabajo, encadenamientos y dinamización del territorio, de manera inclusiva que abra oportunidades a los estamentos menos favorecidos y asuman su responsabilidad social.
7. Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional, que dé lugar a instituciones mediadoras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, y contenga cinco elementos: las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; la coordinación y la existencia de controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de gobierno; las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva; las organizaciones

económicas y de representación de la sociedad civil; y los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el DTR.

8. Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo. Deben incluir sistemas de evaluación en el tiempo y mecanismos de ajuste para adaptar la ejecución del programa a los avances alcanzados y, especialmente, a las condiciones dinámicas del contexto en que tienen lugar.
9. Los programas de DTR deben ser capaces de adaptar al territorio las políticas sectoriales. Esto significa que las tareas de coordinación de los programas sectoriales a nivel del territorio tienen un flujo en doble sentido: mientras se integra la aplicación sectorial a los dos pilares del desarrollo territorial, los planes territoriales, los esfuerzos por establecer gobernanza y la creación de instituciones sociales también contemplan las complementariedades y la integración de las acciones específicas de políticas y programas sectoriales que no son directamente modificados por los planes, pero cuya acción hace parte de los planes de desarrollo del territorio.

Con base en los estudios realizados por RIMISP en once países de América Latina, se han identificado varios territorios que han logrado desarrollarse en relación a otros, bajo la metodología de análisis de reducción de pobreza, incremento del ingreso (o consumo) y reducción de la desigualdad. Las condiciones que presentan los territorios ganadores, que son bastante menos que los demás, confluyen en una pieza fundamental que es la formación y desarrollo de “coaliciones sociales innovadoras”, las cuales se entienden como la “acción convergente de diversos actores en torno a una dinámica de crecimiento que se ubica en un horizonte temporal de mediano y largo plazo”.

Algunas de las características de estas coaliciones son: tener una base social amplia que involucra sectores dinámicos y sectores rezagados, tener capacidad de gestión y acción incluyendo recursos, y basarse en un proyecto territorial no necesariamente planificado sino concebido como parte del accionar de la coalición. A esta formación de coaliciones hay que incorporar la construcción de un capital social en los territorios, la gobernanza eficaz e inclusiva, y un clima de negocios dinámico que incentive la inversión.



¿Cómo crear una institucionalidad que da sustento al proceso de gestión territorial del desarrollo económico?

El esquema de gobernanza

El proceso de gestión territorial implica una nueva visión de la institucionalidad, pasando de un enfoque jerárquico vertical de los entes públicos hacia una situación en que las decisiones se determinan por la interacción y la participación de diversos actores políticos y sociales. Esto conlleva al concepto de gobernanza, “que en términos generales expresa nuevos estilos de gobierno y de gestión pública y se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales, en el marco de redes para tomar decisiones que tienden a la horizontalidad, la inclusión de actores de diverso tipo y el establecimiento de relaciones en los distintos niveles de gobierno” (Ballón, 2008: 3).

A continuación se detallan algunas características para que la gobernanza sea efectiva.

La gobernanza implica una modalidad de intervención que incluye un conjunto diverso de actores, sobre los cuales deben existir objetivos compartidos al menos por una parte importante de los actores involucrados, esto hace referencia al “proyecto de territorio”. Esto involucra actores referentes del sector público, del sector privado empresarial, y, en general, de la sociedad civil.

Se requiere un proceso de intervención con la presencia de actores públicos y privados que tengan cierto poder para solucionar los problemas, pero que además estén inmersos en el dinamismo territorial, y que estén dispuestos a participar y actuar con base en consensos y de corresponsabilidad en las acciones que se deben ejecutar. Implicando además que integren a sectores relevantes de dentro del territorio y extraterritoriales, pero posibilitando la participación de los pobres y excluidos en el desarrollo y sus beneficios.

La idea es lograr una gobernanza democrática en el nivel territorial, lo cual implica reglas claras y estables para la participación ciudadana, su participación en la toma de decisiones, la transparencia en el manejo de la información y la rendición de cuentas de la gestión de los bienes públicos.

Este esquema de gobernanza debe plasmarse a través de la conformación de modelos institucionales que perduren en el tiempo, cuya característica básica sea la formalización, lo que le otorga poder político para actuar, tomar decisiones y manejar recursos. Ejemplos interesantes de institucionalidad que pueden tomarse como referencia son los Consejos Territoriales, los esquemas de planificación y presupuesto participativo, las alianzas público privadas que se han formado con los actores base de los territorios, entre otros. Un elemento fundamental es que esta institucionalidad genere credibilidad tanto para la comunidad como para forjar un ambiente propicio para la inversión y las dinámicas territoriales.

Presupuesto participativo

“Es un instrumento de política y de gestión mediante el cual las autoridades provinciales y locales, así como las organizaciones de la población, definen en conjunto, cómo y en qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Estratégico concertado” (Ballón y otros, 2008: 34).

Ballón define algunas lecciones de casos exitosos de presupuestos participativos que se deben tomar en cuenta:

- i) la importancia de estructuras, procesos y reglas operativas claras y transparentes que se van adaptando a las dinámicas reales;
- ii) la necesidad de criterios objetivos para la determinación de los recursos de inversión disponibles en los procesos;
- iii) la importancia de crear habilidades para vencer la cultura política de la confrontación y para crear espacios de negociación de demandas diversas;
- iv) la necesidad de establecer arreglos claros entre los componentes de representación y los de participación en los procesos;
- v) la necesidad de tener responsabilidades claramente definidas;
- vi) la relevancia del acceso oportuno y simétrico a la información necesaria para participar;
- vii) la conveniencia de definir una secuencia clara del proceso, que se inicia con la convocatoria a los participantes y concluye con la rendición de cuentas y la evaluación del proceso;

- viii) la importancia de relacionar desde el primer momento las necesidades de la población con los recursos disponibles e idealmente con un planeamiento participativo previamente establecido;
- ix) la utilidad de la comunicación horizontal a lo largo del proceso” (Ballón y otros, 2008: 34).

Mancomunidades

Es un esquema de gobernanza territorial, basado en la unión de varios territorios colindantes con ciertos objetivos o características comunes y que comparten políticas y acciones dirigidas al cumplimiento de dichos objetivos. Este esquema expresa el encuentro de los procesos, tanto de consolidación y fortalecimiento del sistema democrático en los territorios, cuanto de las dinámicas de desarrollo económico y social local que resultan imprescindibles. La conformación de mancomunidades en la práctica, ha respondido a objetivos relacionados con varios campos temáticos: gestión ambiental de los recursos naturales, acceso a fondos de inversión y cooperación, formación de empresas, administración de servicios comunes, planes de desarrollo mancomunados, proyectos y programas de infraestructura vial y de riego, estrategias de desarrollo sectorial, planificación y ordenamiento territorial ampliado, explotación de externalidades, provisión de servicios públicos, entre otros.

Nuevamente Ballón hace una revisión de los casos exitosos de la integración de mancomunidades, y destaca como lección aprendida: La necesidad de que las mancomunidades respondan más que a una legislación vigente, a un objetivo que sea común a los territorios y que dinamice los mismos, lo cual a su vez implica la creación de alianzas y sinergias de los actores participantes, pero además una planificación estratégica de mediano y largo plazo, que generalmente y que en muchos casos se contrapone con las urgencias políticas de corto plazo y pasa a constituirse en un proceso de construcción continuo y dinámico, lo cual implica la incorporación de nuevos objetivos y actores.

Alianzas público-privadas

Las verdaderas alianzas público-privadas implican la formación de grupos y organizaciones que se comprometen a trabajar juntos, compartiendo riesgos y beneficios para llevar adelante una iniciativa específica. El tema de concertación y toma de decisiones son elementos básicos de este tipo de alianzas que conducen a la legitimidad social y política.

Es un tipo de alianzas multiactor, que se orientan al desarrollo y, por extensión, a la erradicación de la pobreza. Las condiciones para la formación de alianzas son los procesos de democratización y descentralización, que alientan la modernización y la posibilidad de innovación institucional, la valoración de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la intervención de actores privados que comienzan a asumir algunas responsabilidades sociales.

Ballón sintetiza algunas lecciones aprendidas con base en casos de estudio, donde determina tres elementos importantes: la importancia de la institucionalidad pública local y su liderazgo para convertirse en interlocutor del territorio; la conformación de alianzas dinámicas, que puedan ampliarse en función de las circunstancias; y, los espacios que impulsen la identidad territorial.

Institucionalidad y los gobiernos autónomos descentralizados

Los actores estatales que participan en las redes de política juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención a través de sus acciones de normar y ejecutar. En ese sentido, lo más óptimo es que dichos gobiernos sean los que lideren el desarrollo de los territorios, trabajando en: liderar y ejecutar el plan de acción territorial, establecer las modalidades de interacción institucional con la comunidad, definir las necesidades de fortalecimiento de capacidades, legitimar un acuerdo sobre los objetivos y metas del plan de acción, asegurar que las acciones se ejecuten en forma coordinada, conocer los informes de ejecución que presenten las instituciones participantes, transparentar la gestión e informar a la población sobre las acciones realizadas.

Es necesario lograr un fortalecimiento institucional, que permita una participación activa de los gobiernos autónomos descentralizados en la gestión territorial. Esto implica el establecimiento de un sistema de gestión de calidad, el cual de acuerdo a lo trabajado por el Proyecto de Gobernanza Territorial de RIMISP involucra siete elementos: liderazgo, ciudadanía, recurso humano, gestión estratégica y planificación territorial, gestión de recursos e información y conocimiento.

El liderazgo medido desde tres ámbitos: la capacidad de respuesta del equipo directivo a los retos establecidos en el plan de desarrollo territorial; el proceso de gestión de alianzas y de colaboradores para el desarrollo y la gobernabilidad de la región, incluida la interacción con los gestores de la política nacional y el

empoderamiento sobre las políticas nacionales; y, además, la gestión de la transparencia, la rendición de cuentas y la súper-vigilancia.

También, el tema de ciudadanía, que analiza las estrategias y los mecanismos de comunicación entre los gobiernos seccionales y locales hacia la población, lo cual implica la implementación de foros de consulta y discusión, las metodologías de aproximación a los actores, el acompañamiento en los procesos, la educación a la población y dar voz a los líderes territoriales.

Adicionalmente, el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados, lo cual implica generar nuevas motivaciones para el trabajo local, y dotar a los funcionarios de nuevas destrezas y habilidades proveyéndoles de los recursos necesarios para llevar adelante las funciones asignadas.

La gestión de la planificación estratégica, que involucra el proceso mismo de la planificación participativa, en coordinación con la SENPLADES y los demás gobiernos territoriales, la instrumentación de dicha planificación, la dotación de información para la toma de decisiones, el proceso de gestión de inversiones y la articulación con las políticas nacionales y los programas de fomento y desarrollo económico nacionales y de articulación con los programas de cooperación.

Gestión de los recursos que involucra tres elementos: la administración, soporte y asesoría en tecnologías de información y comunicación; la gestión de recursos financieros; y, la gestión de proveedores y asociados.

Información y conocimiento que comprende la evaluación de la gestión de la organización por resultados, la sistematización de experiencias y la divulgación de los resultados entre la población.

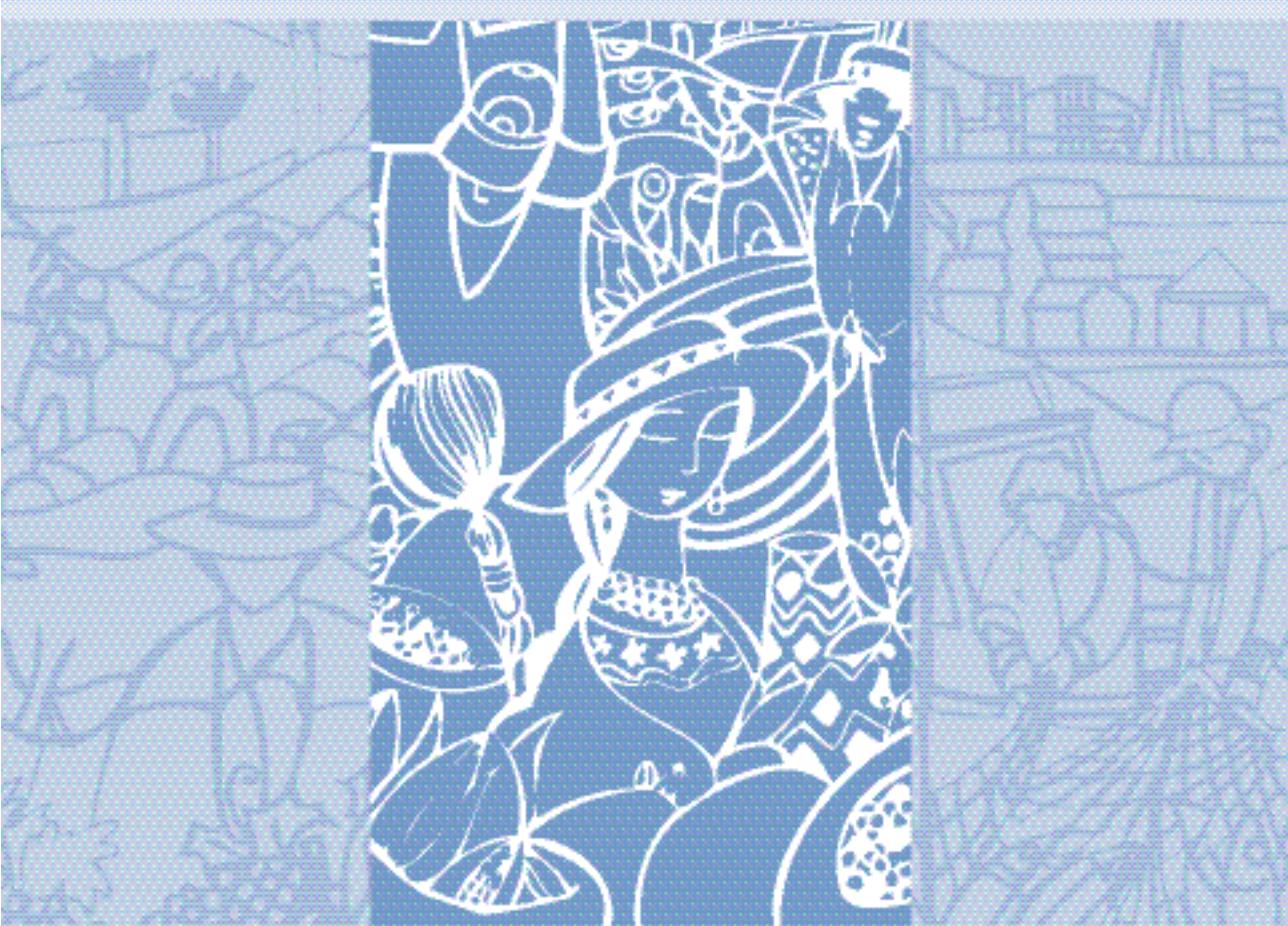
En definitiva, la nueva institucionalidad debe incorporar marcos adecuados a nivel territorial que favorezcan la transformación productiva y el desarrollo endógeno, durable y sostenible, basada en el enfoque de emprendimiento social y económico, la gestión económica de las organizaciones y la ejecución de coinversiones territoriales en campos de educación, salud, infraestructura y demás, pero, además, propiciar un cambio de actitud y comportamiento de los actores locales, especialmente en aspectos como participación, innovación, emprendimiento, empoderamiento y la confianza en las posibilidades de futuro del territorio.



Bibliografía

- ❖ BALLÓN, Eduardo y otros, “Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales en Gobernanza Territorial”, Noviembre 2008.
- ❖ BANCO MUNDIAL, “Una propuesta para la Aplicación de una Perspectiva de Desarrollo Territorial Rural en el Ecuador”, Documento borrador, Junio 2004.
- ❖ CEPAL, “La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL”, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.
- ❖ Constitución del Ecuador 2008.
- ❖ CHIRIBOGA, Manuel, “Diseño de la Política Nacional de Desarrollo Rural Territorial”, MIES, 2008.
- ❖ RIMISP, “Proposiciones para el Desarrollo Territorial. Serie Políticas para el Desarrollo Territorial”, Septiembre 2011, www.rimisp.org
- ❖ SCHEJTMAN, Alexander; Berdegué Julio, “Desarrollo Territorial Rural. En Territorios Rurales”, RIMISP, 2007
- ❖ SUMPSI, José María, “Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina: Lecciones del Proyecto EXPIDER en Bolivia, Ecuador y Honduras”, Washington, DC., Septiembre 2006.
- ❖ SUMPSI, José María, “Desarrollo Territorial Rural. Relaciones entre las Transformaciones Institucionales y Productivas. En Territorios Rurales”, RIMISP, 2007.
- ❖ SCHATTA COELHO, Vera; et. al., “Foros Participativos y Desarrollo Territorial en el Valle de Ribeira (Brasil)”, En Territorios Rurales, RIMISP, 2007.





4 Algunas experiencias prácticas bajo el enfoque territorial en Ecuador: lecciones aprendidas



Luis Verdesoto Custode

El objetivo de esta presentación es reflexionar acerca de algunos temas generales de las funciones productivas de los gobiernos intermedios y las experiencias en el caso ecuatoriano. El orden de la presentación corresponde a las evidencias que muestra el actual proceso de modificación competencial de los Gobiernos Provinciales y la necesidad de recuperar al proceso de descentralización previo, sus logros y limitaciones.



Generalidades

- La posibilidad de intervención, mediante una gama amplia de instrumentos, de los gobiernos intermedios en los sistemas y subsistemas de producción y circulación locales y regionales en Ecuador, está ligada a la capacidad de concertación de los diversos actores territoriales y sectoriales y a la voluntad para canalizar sus energías sociales y productivas.

Bajo el supuesto de que la descentralización tiene mayores posibilidades de eficacia en territorios con sociedades civiles “fuertes” o “densas” y, a su vez, con menores grados de distancia social y económica entre grupos o estratos, es posible afirmar que ésta es una condición básica para que la intervención del gobierno intermedio en temas productivos pueda alcanzar mejores niveles de resultados. A su vez, que es necesario que junto con esas condiciones generales, también se presente un razonable grado de desarrollo estatal local/regional (capacidades institucionales suficientes) y un aceptable desarrollo de estímulos mercantiles internos a la localidad o región y externos, provenientes de los mercados interno nacional y externo. Se trata de que en el contexto exista una sinergia mínima entre Estado, sociedad y mercado.

Existen actores locales o regionales con más “aptitud” concertadora que otros. Detectar estas disponibilidades para la concertación de los actores, es una

función básica y facilita la mayor precisión con que el gobierno intermedio pueda “canalizar” la energía social y productiva presente en los territorios. A su vez, la concertación que puedan invitar o liderar los gobiernos intermedios tiene mayor futuro, mientras mayor representatividad y fortalezas tengan los actores intervinientes.

- La primera conclusión que puede obtenerse de las experiencias existentes, es que la capacidad y condiciones de concertación que esgrima el gobierno intermedio prevalece por sobre las posibilidades de intervención directa mediante “proyectos productivos”. El capital social que se despliega y multiplica mediante la concertación supera ampliamente a la disponibilidad de recursos, los que no obstante son necesarios, como factor productivo para una adecuada alianza entre concertación e inversión.

Asimismo, dadas las condiciones ecuatorianas, ha sido extremadamente difícil la utilización de instrumental de política pública provincial como la normatividad (especialmente ordenanzas provinciales) tanto como el gasto público dados los bajos niveles de recaudación fiscal, siendo esta última virtualmente inexistente. En este sentido, el gobierno provincial debe “montarse” sobre las capacidades de los actores y desplegar capacidades propias de convocatoria, cuando logra superar las limitaciones de las transferencias del gobierno nacional.

- Han existido casos de pactos locales o regionales de desarrollo que por lo “holístico” de la propuesta pueden derivar en formulaciones inaplicables. Sin embargo, en los casos en que los acuerdos alcancen adecuadas autolimitaciones, pueden derivar en fórmulas viables y sostenibles. La “limitación” del acuerdo les permite desarrollar un “nicho” frente a las dificultades que usualmente presentan las políticas nacionales de desarrollo. Esta es una característica constante en el proceso de descentralización ecuatoriano, sometido al ritmo que le otorga una sólida iniciativa del gobierno nacional, lo que muchas veces “impide” el despliegue de las capacidades y creatividad territoriales.
- Los acuerdos y las intervenciones locales alcanzan limitada significación macroeconómica o macropolítica, pero logran potentes efectos en los subsistemas territoriales. Los casos más significativos ocurren, por ejemplo, en la creación de empleo. Muchas intervenciones locales regionales, como en el caso de la infraestructura, no alcanzan a tener efectos nacionales en los

agregados de empleo (ni la suma de proyectos territoriales que intervengan en ese propósito) pero sí tienen potentes efectos en los subsistemas locales o regionales. Este efecto también se extiende hacia los subsistemas políticos no solamente territoriales, sino dentro del sistema político.

Las experiencias productivas innovadoras pueden provocar efectos importantes en segmentos del sistema político nacional, aunque sean imperceptibles en la “política nacional”. La suma de experiencias locales siempre tendrá una significación menor que las políticas nacionales y las intervenciones nacionales. Pero la eficacia y significación de la intervención local será superior a la nacional en la vida de la sociedad civil local. De este modo, los pactos y las intervenciones locales contra la pobreza pueden lograr impactos más prolongados que varias políticas nacionales. Las políticas públicas provinciales sólo pueden alcanzar mayores niveles de concreción y adaptación en los casos en que ha logrado desarrollar una adecuada rectoría subnacional de esas políticas públicas.

- El desarrollo territorial permite registrar los cambios en los patrones sociales. Algunas áreas relevantes son:
 - relaciones inter-territoriales
 - redes urbanas o de roles de las provincias
 - remesas de los migrantes
 - procesamiento intercultural de la justicia
 - relaciones políticas y de aportes a la democracia
- Como es conocido, los cambios en la economía local/regional no corresponden linealmente con los cambios o transformaciones en la economía nacional. Los factores de la economía local -demanda laboral, recursos naturales, tipo de producción, articulaciones a los mercados regional, nacional o internacional- crean ecuaciones particulares. La transferencia de capacidades públicas logra éxitos cuando con un adecuado despliegue de capital social (disponibilidad social y económica local/regional) y una observación detenida de las condiciones sociales y naturales locales.
- Las experiencias exitosas que apuntalan a la descentralización, muestran que las probabilidades de éxito de las políticas públicas (en especial contra la pobreza) son mayores cuando se implantan en territorios con un menor grado de asimetría en la distribución de ingresos dentro de la localidad o región. Se

asientan en que el mayor “democratismo” (en el sentido de niveles de igualdad) económico local permite cohesión y colaboración sociales y, en que existe una correlación positiva entre concertación local y calidad de activos potencialmente distribuibles.

- La disposición a la concertación de los actores locales está asociada con la disposición al cambio y la modernización de esos actores. La disponibilidad para el desarrollo, sin embargo, está sostenida en un grado de conformación ciudadana. El desarrollo local/regional no consiste en el “engorde” de los actores, esto es, fortalecer sus capacidades de acumulación y de acceso al mercado, sino en constituir esa fortaleza material en asiento del crecimiento de sus capacidades ciudadanas, condición de acceso al ámbito público y de sostenibilidad de las políticas.
- Existen diversas situaciones en torno al desarrollo local, que deben ser rigurosamente observadas. En especial, en Ecuador, el Censo de Población y Vivienda 2010 ha permitido detectar diversas “ruralidades”, entendidas como diversas formas de relación entre asentamientos humanos de diverso tipo y tipos de desarrollo rural en los entornos.

Estas relaciones conforman distintas funcionalidades tales como situaciones de modernización agraria y deficientes servicios urbanos, que entorpecen no solo la eficiencia en el acceso a los mercados sino la competitividad sistémica general. La situación inversa, que caracterizó a las dos primeras décadas de la urbanización ecuatoriana, en que los asentamientos urbanos incipientes apenas servían de puntos de contacto nacional de territorios premodernos rurales o dormitorios de empresas agrícolas pero sin economías propiamente urbanas; situaciones de “sinergias positivas” con mutuos estímulos a la eficiencia de la producción agraria y al desarrollo urbano, que devienen en formas de redistribución económica y de individuación de los sujetos sociales; y, situaciones de “sinergias negativas” en que las formas urbanas y rurales de los territorios se bloquean correspondientemente e impiden que mutuamente asuman formas de crecimiento, condición del desarrollo territorial. Estas formas de la ruralidad que revela el Censo, pueden ser examinadas desde la perspectiva económica, social, político-institucional y étnico/cultural-identitario.

Igualmente, es preciso desprenderse de prejuicios históricos relativos a que los actores locales son “siempre” tradicionales, “relegados” de la modernización y sujetos de asistencia pública. En especial, los campesinos no siempre están desprovistos de tierra, capital, tecnología y acceso al mercado.



Objetivos

- Se puede sustentar que el objetivo general básico de la política pública local/regional en la producción, es la dotación de condiciones de producción y reproducción para que se equiparen las oportunidades entre actores territoriales y basen sus condiciones de competitividad sistémica. Las condiciones productivas son inequívocamente condiciones sociales en que se produce una conversión de los sujetos sociales –más “fácil en los actores subalternos mejor dotados económicamente”– en sujetos ciudadanos con capacidad para influir en decisiones públicas y asumir responsabilidades. Desde este objetivo, el desarrollo productivo territorial es necesariamente densificación social local/regional.
- El objetivo nacional del desarrollo territorial es conformar localidades y regiones que estructuren subsistemas decisionales de complejidad creciente, que sustentan a la nación y al sistema político, mediante la construcción de democracia “desde abajo”. Así, cabe reiterarlo, la finalidad última del desarrollo territorial no es, por ejemplo, “engordar campesinos” sino convertirlos en ciudadanos.
- El desarrollo territorial debe tener como objetivo específico asumir la heterogeneidad de los actores que contiene, diversidad que motoriza a su vez a las microrregiones o a los espacios sublocales. La ingeniería económica e institucional que articula a los actores y territorios diversos, debe plantearse como forma institucional de estímulo de acceso igual a las oportunidades, que no se reducen a los accesos a los mercados sino a diferentes formas relacionales entre los territorios.



Condiciones del desarrollo territorial

Algunas condiciones ineludibles para provocar el desarrollo productivo local / regional son:

- La movilización y participación de los actores locales para la construcción de “capital social”, el fomento de una cultura emprendedora local alejada de la lógica del subsidio, el registro de las historias locales y la conformación de elementos culturales de identidad territorial.

- La actitud proactiva de los gobiernos locales o regionales, para introducirse en el ámbito del fomento productivo y empleo, más allá del urbanismo.
- La vigencia de liderazgo local, cuyo ejercicio es posible en la autoridad pública en tanto hace un ejercicio legítimo para convocar a los actores locales.
- Apertura de espacios de cooperación entre actores públicos y privados en los planes y proyectos de desarrollo.

Una condición particularmente importante del desarrollo territorial es el logro de una estrategia consensuada de desarrollo para la circunscripción territorial. Para lo cual se debe identificar a los recursos endógenos y las posibilidades de diversificación de base productiva local. De modo complementario, se debe hacer una observación acuciosa y permanente de los requerimientos de las unidades productivas –de la economía empresarial como de la social y solidaria– y de las características del mercado de trabajo –especialmente de la composición por edad, género y calificación– y de las instancias técnicas de apoyo en cada territorio originadas en el sector privado y en los diversos niveles de gobierno del sector público ecuatoriano.

Un rol muy importante desempeña la creación de una institucionalidad para el desarrollo económico local/regional, fundamentada en una normativa –como las ordenanzas provinciales de desarrollo– que estimulen una forma cooperativa entre niveles de gobierno y entre programas e instrumentos de estímulo y de fomento.



La autoridad pública local/regional

La perspectiva que necesariamente debe observar la autoridad pública subnacional es la búsqueda concertada de la equidad. La perspectiva estratégica de la igualdad debe operarse a través de pactos territoriales. Los pactos territoriales pueden lograr la sustentabilidad que requieren las políticas públicas, especialmente las dirigidas contra la pobreza.

La autoridad pública debe cumplir tareas básicas en la generación de condiciones para el desarrollo. Inicialmente debe, en conjunto con los actores sociales y productivos, precisar los objetivos del desarrollo territorial. Posteriormente y dentro de una tarea fundamentalmente técnica, derivada del acuerdo social, se debe caracterizar las metas, única forma de llegar a sistemas de seguimiento de los acuerdos, condición de posibilidad de la subsistencia de los pactos territoriales.

Estas definiciones deben estar sustentadas en una clara definición de responsabilidades tanto públicas como privadas, con especial énfasis en la misma función ejecutiva territorial y nacional.

Entre las condiciones que debe propiciar la autoridad pública subnacional para el logro de acuerdos territoriales viables y sustentables, está la creación de un clima de confianza entre el nivel subnacional y el gobierno nacional para asegurar las condiciones de la “competitividad sistémica”. La colaboración activa, sin componentes de subordinación, permitirá elevar la eficiencia de las políticas públicas y las intervenciones de esos niveles de gobierno. A su vez, la competitividad sistémica supone necesariamente la comparecencia del nivel nacional sin intervenciones discrecionales, ni subterráneas o abiertas preferencias político-partidarias, ni clientelismos territoriales. En suma, la colaboración entre niveles de gobierno garantiza el logro de los objetivos de desarrollo subnacionales y nacionales.

La autoridad subnacional en Ecuador dispone de algunos instrumentos para estimular la confluencia cooperativa de los actores territoriales (quienes tienen diferentes capacidades, cabe recordarlo) tanto públicos como privados. El panel de instrumentos a disposición de la autoridad es amplio, pero debe estar organizado por la voluntad para concertar y ejercitar las decisiones políticas necesarias de contexto. En especial, debe liderar la creación de confianza entre los actores territoriales. El liderazgo no debe entenderse desde la reducida óptica de la posibilidad de intervención económica o de manejo de proyectos, sino, fundamentalmente de la orientación de comportamientos económicos y sociales en función de las metas de los acuerdos productivos y sociales locales o regionales. El liderazgo público es fundamentalmente la capacidad de procesamiento de las diferencias (y de los conflictos) de modo sistémico, en el marco de las normas y responsabilidades, sustentado en el acuerdo territorial. En este sentido, la autoridad pública territorial puede y debe asumir un rol de conciliación público y privada así como de compatibilización de los objetivos del sector público, los que no siempre se conducen dentro de los márgenes de la coherencia y conveniencia territorial.

Dentro de la institucionalidad de la autoridad pública territorial existen áreas de actuación precisas, que enunciadas, de modo resumido, hacen relación a:

- La representación de intereses y voluntades territoriales, especialmente, la coordinación política de cuerpos colegiados y otros niveles de gobierno, así

como el relacionamiento, en representación del territorio, con las diversas funciones públicas nacionales. En especial, la autoridad pública desde su nivel, debe representar a la voluntad territorial en el proceso de reforma territorial del Estado. La descentralización es un proceso cuya permanencia depende de las voluntades territoriales, pese a la característica de iniciativa nacional de que está caracterizado el proceso en Ecuador.

- La planificación, esto es, expresión técnicamente adecuada de los objetivos estratégicos concertados para el territorio, que comprenden la articulación con la planificación nacional, con las otras formas de planificación subnacional y el desarrollo de los instrumentos técnicos para la adopción de decisiones. La planificación debe contemplar la interiorización de las demandas de los actores y la conversión al interior de las competencias, los mecanismos de autorregulación de los actores públicos y privados y, la conciencia (pública/estatal) de los alcances de las limitaciones.
- La participación social, que comprende la apertura de “ventanillas” para recibir los insumos demandados por diversos estratos y estamentos sociales, así como su procesamiento dentro de la decisión pública y la garantía de su inclusión –bajo las modalidades que estime en su ámbito de representación– en la correspondiente política pública, así como en la evaluación de sus impactos. La participación debe estar referida a competencias precisas, en cada nivel de gobierno, y a los procesos de inversión pública y privada, especialmente.

En el plano del desarrollo de una estrategia de la concertación, los acuerdos entre actores sociales y productivos, deben acompañarse con acuerdos entre otros actores gubernamentales (probablemente más alejados del ámbito territorial y más asociados al ámbito sectorial), políticos (nacionales, regionales y locales) y sociedad civil (organizaciones sociales y productivas de los diversos niveles y generadores de opinión pública) tanto acerca de las competencias y responsabilidades cuanto acerca de los contextos necesarios para la ejecución del acuerdo. Asimismo, la estrategia del acuerdo debe fijarse en la optimización y facilitación de la utilización del aparato público en los diversos niveles de gobierno en función de las metas del acuerdo territorial. Finalmente, la estrategia debe contemplar como mecanismo la formación de redes públicas, privadas y público–privadas, por ejemplo redes de municipalidades, mancomunidades, asociaciones y consorcios.

La orientación central es la gestión política del cambio estructural en el ámbito de la concertación territorial, que en el ámbito político consiste en lograr el acatamiento de todos los actores locales o regionales a la normatividad y a las políticas públicas territoriales, y conseguir resultados institucionales mediante la autorregulación de los actores territoriales.

En el ámbito de las capacidades técnicas, el gobierno territorial fundamentalmente debe estimular la competitividad hacia afuera (inserción del territorio en el entorno) y la competitividad hacia dentro (atracción de los factores de crecimiento). Para lograrlo, a su vez, el principal instrumento es el diagnóstico de la potencialidad del territorio. La variable central es la producción, siendo que el ordenamiento territorial es su instrumento.

El ordenamiento territorial, entendido como utilización racional del territorio para el logro del crecimiento equilibrado, la calidad de vida y la gestión sostenible. Pero también reformas internas al aparato público territorial, que le permitan intervenir eficientemente en el logro de los acuerdos territoriales para la especialización productiva y la competitividad como son la detección y articulación de alternativas de inversión y estímulo a los subsistemas productivos que acuden a los diversos tipos de mercados.

¿Bajo qué esquema de autoridad pública se puede lograr la complementariedad entre esfuerzos públicos y la participación transparente del capital privado en el desarrollo territorial? Las respuestas, además de políticas, deben lograrse a nivel de las diversas formas (modelos) de gestión, las cuales necesariamente requerirán la modernización de la administración pública local.

Desde una perspectiva crítica, cabe señalar que los gobiernos provinciales en Ecuador, en varios casos y circunstancias, han actuado en apoyo a la producción mediante la construcción de infraestructura económica básica; pero ha sido débil o virtualmente inexistente la promoción económica territorial, esto es, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevos inversores y la promoción de nuevos emprendimientos de todo tamaño.

Desde esta crítica es preciso recuperar la dimensión de la creación de un entorno favorable para el desarrollo territorial; el ejercicio del liderazgo para la activación y canalización de las fuerzas sociales; la articulación de los actores públicos y privados (aunque es preciso plantear que en todos los planos, dimensiones y

tamaños debe impulsarse y consolidarse la capacidad asociativa, el estímulo a la capacidad de gestión empresarial y, la promoción económica entendida básicamente como entorno innovador y la adopción de nuevas tecnologías.

El diagnóstico acerca de ¿quién hace qué? –roles y soportes, funciones y responsabilidades– debe incluir, en los instrumentos de planificación a los responsables de las economías externas y de las economías de escala en las propuestas territoriales, así como al diseño de *clúster*, de ser el caso. La prestación de servicios debe ser contemplada desde una clara lógica de subsidiariedad, que incluye a la sociedad (hay un caso en experimentación en la competencia de riego). Asimismo, cómo se componen los sistemas de reproducción social en el territorio, generalmente asimilados a los aparatos de política social en las localidades y regiones. Finalmente y de modo conclusivo, debe integrarse en un conocimiento amplio de las formas de funcionamiento económico del territorio, pero también y centralmente de funcionamiento de la sociedad civil local.

El desarrollo productivo territorial tiene directa asociación con la “densidad de la sociedad civil” –número y calidad de actores organizados, y la complejidad y transparencia en el flujo de la trama de relaciones sociales– así como la “densidad del aparato público local” –número y calidad de reparticiones estatales de los diversos niveles de gobierno y calidad de la autoridad pública y del control social– relacionados con diversos incentivos y efectivo flujo de elementos mercantiles generan “saltos” o “estancamientos” en el grado relativo del desarrollo. Es decir, las sinergias entre estado, mercado y sociedad marcan la efectividad con que puedan emprenderse acciones de desarrollo productivo territorial



Bibliografía

- ❖ ALBURQUERQUE, Francisco, “Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local”, Madrid: Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1997.
- ❖ BOISIER, Sergio, “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”, Santiago: Revista de la CEPAL No. 86, Agosto, 2005.
- ❖ MARTÍNEZ, Luciano, “El campesino andino y la globalización a fines de siglo. Una mirada sobre el caso ecuatoriano”, en Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe 77, octubre de 2004.

- ❖ RAMÓN VALAREZO, Galo, Víctor Hugo, Torres Dávila, “El desarrollo local en el Ecuador. Historia, Actores y Métodos”, Quito: 1ra. Edición, Ediciones Abya-Yala, 1994.
- ❖ VERDESOTO, Luis, “Concertación para la descentralización educativa. Propuesta conceptual y análisis de un caso”, Quito: ABYA YALA, 1999.
- ❖ VERDESOTO, Luis, “Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador. A un cuarto de siglo de democracia”, Quito: ABYA YALA, 2005.
- ❖ VERDESOTO, Luis, “Quién hace qué en el territorio. Los gobiernos intermedios y los Objetivos de desarrollo del Milenio”, Quito: PRO-ODM, AECID, CONCOPE, 2006.
- ❖ VERDESOTO, Luis, “Definición del rol de los gobiernos intermedios en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en sus territorios en los marcos de los procesos de descentralización”, Quito: PRO-ODM, AECID, CONCOPE, 2007.



5 Rescatando la dimensión territorial de la competitividad y la innovación para el fomento productivo descentralizado



Wolfgang Demenus

Algunas preguntas que surgen en los actuales debates sobre la descentralización de la competencia de fomento productivo hacia los gobiernos provinciales son: La descentralización de la competencia de fomento productivo ¿acaso implica más que un mero traspaso de funciones, responsabilidades y recursos desde el nivel central hacia los gobiernos autónomos descentralizados? ¿Los gobiernos provinciales simplemente harán lo que vienen haciendo los ministerios? Y si no se trata de un mero cambio de protagonismo en materias de fomento productivo, ¿cuáles son los elementos diferenciadores entre el fomento productivo bajo visión territorial y el fomento productivo de recorte sectorial que ha servido como modelo para todo el accionar público hasta la actualidad en esta materia, incluyendo el accionar de los mismos gobiernos provinciales (lo que se refleja, entre otro, en la manera cómo están estructuradas sus áreas de fomento donde encontramos jefaturas de fomento agropecuario, (agro-)industrial, de turismo, etc.)? ¿Cuáles entonces son las ventajas específicas que se deberán aprovechar al impulsar iniciativas de fomento productivo desde la perspectiva territorial, una vez que se haya formalizado la transferencia de la competencia exclusiva de fomento productivo a los gobiernos provinciales del Ecuador?

Las siguientes reflexiones en torno a las diferentes dimensiones del concepto de competitividad y la relevancia de la dimensión territorial en ello, pretenden dar algunas ideas sobre cómo los gobiernos provinciales podrían abordar de mejor manera la dimensión territorial de la competitividad y la innovación en sus futuras estrategias y acciones de fomento productivo.

Para esto, partiendo de una definición general de fomento productivo como el conjunto de iniciativas públicas para promocionar las capacidades productivas, nos referimos con el término de **fomento productivo territorial** a aquellos aportes públicos que se enmarcan específicamente en iniciativas de Desarrollo Económico

Territorial (DET)²⁹, vale decir: donde el accionar público se inserta en estrategias competitivas que se formulan e implementan bajo el protagonismo de actores públicos, privados y sociales locales. Este protagonismo local debe concretarse en acciones concertadas territorialmente para dar respuesta a oportunidades identificadas en lo territorial. Tales oportunidades pueden estar ligadas al aprovechamiento de los recursos y a las potencialidades “endógenas” como del contexto “exógeno” que rodea al territorio. Al respecto, consideramos que un primer desafío será romper cierto hermetismo en las acciones de desarrollo y fomento productivo territorial, es decir, de mirar al territorio y su tejido empresarial de manera aislada del mundo que lo rodea, dado que un obstáculo a los procesos de transformación productiva suele ser el desconocimiento por parte de los actores locales de las oportunidades reales que proporciona ese contexto (regional, nacional y global) y de las estrategias y esfuerzos necesarios para aprovecharlas en beneficio del desarrollo económico territorial.

A diferencia del fomento productivo sectorial, el punto de partida del fomento productivo territorial no necesariamente es el fomento de determinados sectores o sub-sectores de la economía ni de las unidades productivas (micro, pequeñas, medianas o grandes) que los conforman, sino partimos desde un espacio concreto cuyo entramado productivo pretendemos dinamizar, con el objetivo final de crear mejores condiciones de empleo e ingresos para la población local. Por ende, los resultados e impactos del fomento productivo territorial siempre habrá que medirlos a este nivel.

Las tres principales estrategias al respecto, que vamos a profundizar más adelante, son:

- 1) La creación de un ecosistema territorial favorable para el emprendimiento, los negocios y la innovación,
- 2) la transformación del tejido empresarial hacia actividades de mayor dinamismo y agregación de valor y,
- 3) la generación de ventajas comparativas y competitivas mediante el fortalecimiento de los factores de ubicación tangibles e intangibles.

²⁹ En la medida que el territorio mismo es el producto de un proceso de construcción social, el enfoque DET engloba tanto al Desarrollo Económico Regional (grandes regiones, provincias, departamentos o cuencas hidrográficas en las que un país se encuentra dividido), y al Desarrollo Económico Local, que se refiere a localidades más pequeñas (municipios, ciudades, parroquias).

Algunas hipótesis subyacentes del enfoque territorial, y de los conceptos derivados de desarrollo económico y fomento productivo territorial, son:

- Los actores territoriales pueden y deben gestionar su propio desarrollo.
- La dimensión económica del desarrollo territorial no se debe concebir ni gestionar independientemente de las otras dimensiones, especialmente las de desarrollo social y comunitario y ecológico-ambiental.

Solamente así “la plena operación de un sistema de fomento productivo descentralizado permitiría aprovechar los incrementos de productividad potenciales de los territorios, impactando sobre la tasa agregada de crecimiento nacional en un clima de mayor competitividad” (Lira, 2005).



Empresas, territorios, naciones... ¿quiénes compiten?

El modelo de competitividad sistémica (Esser et al., 1994; Esser et al., 1999) permite analizar la competitividad en función a cuatro niveles: micro (empresas y sistemas productivos locales), meso (territorio), macro (entorno nacional/global) y meta (patrones de organización política y económica imperantes en determinada sociedad). El concepto de competitividad entonces debe ser entendido de acuerdo al nivel en que se analiza. Competitividad empresarial y territorial no son lo mismo.

Entendemos por **competitividad empresarial** la capacidad de una empresa para competir exitosamente en los mercados y generar márgenes de rentabilidad superiores al promedio del respectivo rubro o sub-sector. Existen, fundamentalmente, tres estrategias que puede adoptar una empresa para alcanzar esta competitividad:

- El liderazgo en costos.
- El liderazgo en calidad e innovación.
- Y el liderazgo por enfoque / nicho de mercado.

No obstante, el éxito de cualquiera de estas tres estrategias (o una combinación de ellas) no depende solamente de los esfuerzos al interior de la empresa, sino también de las condiciones del entorno donde opera. Al respecto cabe recordar que esfuerzos de innovación son más probables de concretarse en empresas que

actúan dentro de un ecosistema territorial proclive a la innovación; y estrategias orientadas hacia la calidad son difíciles de materializar en entornos donde las empresas no acceden a una Infraestructura de Calidad (laboratorios, etc.) que presta los servicios requeridos para avanzar hacia el cumplimiento de determinados reglamentos técnicos y normas.

Existe por tanto una fuerte interdependencia entre empresa y entorno. Por un lado, cualquier actividad de fomento productivo territorial debe incidir en última instancia en la competitividad de las empresas y emprendimientos territoriales, ya que estas son las principales fuentes generadoras de empleo e ingresos. Por otro lado, también es cierto que los niveles de competitividad que las empresas alcanzan dependen críticamente de su entorno territorial³⁰.



La dimensión territorial de la competitividad

Hoy es ampliamente reconocido que los procesos vinculados al fenómeno de la globalización presentan tanto oportunidades como desafíos para el desarrollo económico territorial: La globalización conlleva una mayor movilidad de capital de inversión, de empresas, de productos, de personas calificadas, etc. Las innovaciones tecnológicas y logísticas a su vez hacen que hoy muchas industrias encuentran una mayor cantidad de localidades “viables” para el desarrollo de sus operaciones. Asimismo, estamos presenciando una creciente especialización de las empresas y una mayor externalización de parte de sus funciones. Por otro lado, también han crecido las demandas de las empresas hacia el entorno local, en cuanto a: infraestructura, servicios básicos, servicios de abastecimiento, financieros, de investigación y desarrollo y de desarrollo empresarial.

No cabe duda, los territorios pueden ser más o menos atractivos para los emprendedores, empresarios o inversionistas. De las condiciones del territorio depende en muchos casos, si la idea de negocio de un emprendedor local se logra convertir en un emprendimiento dinámico, si un empresario local decide quedarse, expandir su negocio y crear nuevos puestos de trabajo, o si un

30 | Mientras que la fuerte interdependencia entre los niveles micro y meso de la competitividad sistémica es bastante evidente, un análisis reducido a los condicionantes empresariales y territoriales de la competitividad (niveles micro y meso) corre el riesgo de subestimar los impactos resultantes de cambios a nivel macro, por medio de normativas, regulaciones y políticas nacionales, sobre la competitividad de las empresas en el territorio.

inversionista decide ejecutar su proyecto de inversión en nuestra provincia o en una provincia vecina. Estas condiciones, también llamadas **factores de ubicación** (o localización), aparentemente inciden fuertemente en las perspectivas de desarrollo económico de nuestros territorios. En su conjunto determinan si el entorno territorial es favorable o desfavorable para el desarrollo económico, es decir, para la generación de suficientes fuentes de empleo de calidad e ingresos para la población local que –de no ser el caso– toma la misma decisión que un empresario o inversionista y busca mejores condiciones en otro territorio, de mayores oportunidades. Las altas tasas de migración en muchas provincias del país hablan por sí mismas. ¿Pero cuáles son estas condiciones del entorno que inciden en las posibilidades de desarrollo económico de una provincia?



Recursos territoriales y ventajas heredadas

Un primer grupo de factores de localización tangibles hace referencia con aspectos como la ubicación geográfica, la proximidad a mercados (de productos e insumos) y otros factores naturales como son: clima, calidad y fertilidad de suelos, recursos naturales y turísticos, etc. El conjunto de este primer grupo de factores fundamenta lo que a veces se denominan las **ventajas heredadas**. Como señala el término, éstas fundamentan la situación competitiva inicial de un territorio con respecto a otros. Más que una herencia histórica, representan una dotación natural que cuando resulte propicia para desplegar procesos de desarrollo económico, es considerada como una “bendición”. Es este mismo grupo de factores de ubicación que miramos cuando hablamos (también con connotaciones religiosas) de las “vocaciones productivas” de un territorio.

Si bien es cierto que la presencia de condiciones naturales favorables es una ventaja -y su ausencia un obstáculo- para detonar procesos de desarrollo económico territorial, existe suficiente evidencia empírica alrededor del mundo para demostrar que estas no son determinantes para las posibilidades de desarrollo económico a mediano y a largo plazo. Con esto no queremos negar que para un territorio alejado de los centros económicos de un país, con condiciones naturales adversas que dificultan el establecimiento de actividades primarias, de industrias y servicios, el desarrollo económico territorial suele presentar enormes desafíos. Por otro lado, existen casos donde una dotación abundante de factores naturales ha actuado como freno para la transformación productiva desde actividades primarias o extractivas hacia actividades de mayor valor agregado.

Incluso hay quienes consideran a los recursos mineros y petroleros más como una “maldición” antes que una bendición para el desarrollo económico territorial, en tanto que en muchas economías rentistas no se generan eslabonamientos productivos desde el sector primario hacia el resto de la economía local y las industrias extractivas se mantienen como enclaves en el territorio.

También es cierto que existen muchos territorios que no han logrado aprovechar sus ventajas heredadas por falta de inversiones que permiten, primero, una puesta en valor de los mismos y, segundo, su aprovechamiento sostenible. Lo primero hace referencia a una situación bastante común cuando se piensa desarrollar el turismo en zonas rurales, donde frecuentemente se detectan grandes potencialidades en términos de recursos turísticos (tanto naturales como lagos, cascadas, bosques o como recursos culturales como zonas arqueológicas, etc.), que pese a su abundancia y calidad, no pueden ser aprovechados económicamente por la población local por falta de inversiones públicas (por ejemplo, en infraestructura vial de acceso) o por falta de inversiones privadas (por ejemplo, en infraestructura gastronómica-hotelera y operaciones turísticas) que posibilitan una experiencia gratificante para el visitante.



Factores de ubicación duros y ventajas comparativas

Las observaciones anteriores demuestran que la situación competitiva de un territorio en vías de desarrollo depende críticamente de la disponibilidad o dotación de infraestructura pública y privada (vial, de transporte, de riego, turística, etc.), de la disponibilidad y costo de los factores de producción (materia prima, mano de obra, activos, etc.) así como de la disponibilidad y costo de servicios básicos (luz, agua, alcantarillado, comunicación, etc.). Este segundo tipo de factores de localización no corresponde a una dotación natural, sino a procesos de inversión pública y privada.

El conjunto de actividades de inversión productiva en un territorio dado, fundamenta las denominadas **ventajas comparativas** territoriales. Crear estas ventajas es importante, sobre todo en territorios con bajos niveles relativos de desarrollo económico, porque afectan de manera directa los niveles de competitividad que las empresas ubicadas en el territorio pueden alcanzar. Por lo cual son analizadas detenidamente por inversionistas cuando realizan una evaluación comparativa entre diferentes territorios antes de tomar una decisión para desarrollar determinado proyecto de inversión. Al respecto hay que tener

claro que la importancia relativa de determinado factor varía entre diferentes actividades productivas. Ante la escasez de recursos (públicos y privados) para financiar una amplia gama de inversiones de gran envergadura, resulta inevitable priorizar determinados tipos de inversiones, en función a las estrategias competitivas territoriales previamente consensuadas entre los actores territoriales.

Los factores de ubicación para la generación de ventajas comparativas también evidencian el carácter sistémico de la competencia de fomento productivo, dado que, además de ser una competencia propia, se trata de una competencia cuyo ejercicio eficaz requiere acciones que desde la perspectiva normativa recaen en diferentes ámbitos competenciales, tales como vialidad, riego, transporte, etc. Esto subraya la importancia de establecer las coordinaciones al interior de cada gobierno provincial que permiten establecer un trabajo sinérgico. Además, en tanto que se trata de competencias ejercidas por diferentes niveles de gobierno, la planificación y gestión exitosa del fomento productivo bajo enfoque territorial, para la generación de ventajas comparativas, depende críticamente de las capacidades públicas de alinearse alrededor de un proyecto territorial compartido y de establecer una división de trabajo eficiente entre los diferentes estamentos públicos. Puesto que la inversión pública por sí sola no arrojará ventajas comparativas, sino, como hemos visto, solamente cuando se complementa con inversiones privadas en el territorio, entonces, este proyecto territorial compartido necesariamente debe ser producto de un proceso de concertación público-privada.

Lamentablemente en los últimos años, este segundo grupo de factores de ubicación tangibles, también denominados duros –dado que en su mayoría son medibles y cuantificables– han sido relegados a un segundo plano, porque el debate se ha centrado mucho en la creación de ventajas competitivas, siguiendo las respectivas tesis de Michael Porter. Asignar un papel central a la creación de ventajas competitivas en las estrategias territoriales, sin duda es pertinente para territorios de niveles avanzados de desarrollo que ya tienen resueltos los cuellos de botella básicos que afectan a la competitividad territorial, por lo cual la dotación con factores de ubicación duros viene siendo similar en los diferentes territorios sub-nacionales, y, por tanto, la importancia relativa de las ventajas comparativas disminuye (por ejemplo, cuando todas las provincias cuentan con una excelente red vial, la red vial deja de ser un factor clave en el perfil competitivo de una provincia). Para países como Ecuador, la generación de ventajas comparativas todavía representa un desafío que los gobiernos provinciales deben asumir en el marco de sus estrategias de fomento productivo territorial, a su vez, es un reto que no lo van a resolver solos, sino con los demás actores públicos y privados que

intervienen en sus territorios, dado el ya mencionado carácter transversal del fomento productivo territorial que involucra también a otras competencias y a otros actores públicos y privados.

El enfoque territorial además pone nuestra atención sobre las brechas que existen al interior de muchas provincias en cuanto a la dotación de factores duros de ubicación. Más allá de un análisis genérico de la situación provincial y de sus ventajas comparativas, es recomendable conducir análisis y estudios que permiten detectar los ejes dinamizadores de los diferentes sub-territorios provinciales, con el fin de establecer las prioridades de inversión pública y privada para mejorar la situación competitiva en lo local (¿cuáles son los principales requerimientos en cuanto a factores duros de ubicación de las empresas locales más dinámicas?).



Factores de ubicación blandos y ventajas competitivas

En muchos países se han desarrollado ejercicios de medición de la competitividad territorial que permiten generar índices de competitividad y a su vez comparaciones entre territorios del mismo país. Estos ejercicios de *benchmarking* territorial competitivo no se reducen a la medición de indicadores relacionados a los factores de ubicación duros y tangibles en el ámbito de infraestructura física y servicios públicos (carreteras pavimentadas, líneas telefónicas, electricidad, agua potable, alcantarillado, etc.) sino contemplan también las dimensiones de “Clima de Negocios” y de “Conocimiento e Innovación”. Las últimas dos dimensiones hacen referencia al tercer grupo de factores de ubicación, los denominados **factores de ubicación intangibles o blandos**, que se denominan así porque en su mayoría son más difíciles de cuantificar y medir (por lo cual los índices de competitividad territorial suelen recurrir a indicadores *proxy*, por ejemplo, toman el número de patentes creadas localmente como indicador del nivel de innovación).

Este tipo de factores fortalecen la situación competitiva del territorio de manera sostenible y, a diferencia de los factores heredados y duros, son productos de procesos de gestión (más que de inversión) territorial. Fundamentan las llamadas **ventajas competitivas** que (sobre todo a diferencia de las ventajas heredadas) no nacen sino se gestionan.

Desde la perspectiva de un inversionista, un territorio donde existen espacios de cooperación y redes densas de interacción entre empresas pertenecientes a la misma cadena productiva o aglomerado empresarial, con cámaras y gremios

activos y buenas relaciones inter-empresariales (que se materializan en cooperaciones y *joint ventures*) resulta mucho más atractivo que un territorio cuyo tejido empresarial se encuentra atomizado y donde las relaciones inter-empresariales se reducen a la rivalidad.

Un segundo aspecto relacionado al clima de negocios como factor intangible, aparte de la asociatividad privada, se refiere a la administración pública. Un territorio que cuenta con una administración eficiente, transparente y proactiva en sus líneas de apoyo al sector empresarial resulta ser mucho más competitivo que aquel donde encontramos una administración burocrática, arbitraria y poco transparente en sus decisiones, que no brinda los servicios requeridos por la comunidad empresarial de forma flexible y eficiente. Asimismo, la ausencia de seguridad jurídica es un factor que juega fuertemente en contra del clima de negocios.

Más allá de la asociatividad empresarial y la eficiencia de la administración pública, el clima de negocios resulta ser favorable en aquellos territorios donde se ha logrado crear una institucionalidad público-privada, a través de espacios de diálogo, concertación y cooperación funcionales a los objetivos y metas del desarrollo económico territorial y con incidencia real en la mejora del entorno competitivo donde operan las empresas. De especial relevancia aquí son las redes de instituciones de apoyo a procesos de innovación como lo demuestran los casos ampliamente estudiados de aglomerados empresariales (*clúster*) alrededor del mundo que aglutinan a instituciones especializadas públicas y privadas en torno a agendas y estrategias territoriales de competitividad.

Cuando miramos el espectro de factores de localización intangibles podemos detectar otro conjunto de factores que no están directamente relacionados con el clima de negocios, pero que inciden en el atractivo del territorio para el talento humano y, por tanto, su mejoramiento es una tarea importante del fomento productivo territorial, esto en lugares cuyas estrategias competitivas se basan en la disponibilidad de profesionales altamente calificados y motivados. Para que un territorio logre atraer (y mantener) a este tipo de profesionales, es importante que ofrezca niveles y condiciones adecuadas en cuanto a seguridad pública, calidad ambiental y de vivienda, servicios sociales (sobre todo salud), oferta recreativa y un sistema educativo de calidad con una buena oferta de formación continua. Esto subraya, nuevamente, el carácter transversal del desarrollo económico y del fomento productivo territorial. Al concentrar nuestros esfuerzos de fortalecimiento de los factores intangibles exclusivamente en el mejoramiento del clima de negocios, corremos el riesgo de olvidarnos de estos otros aspectos que inciden, aunque de manera indirecta, en el perfil competitivo de nuestra provincia.

En el ideal de los casos, a través de procesos exitosos de gestión público-privada territorial se logran crear **ventajas competitivas únicas**, en términos de elementos diferenciadores de la producción local, difíciles de ser copiados por otros territorios, aun cuando los últimos cuenten con ventajas heredadas y comparativas similares al nuestro. Estas ventajas competitivas dinámicas muchas veces están ligadas a aspectos de calidad, oportunidad e innovación (Meyer-Stamer, 2004).

Ventajas competitivas incluso pueden compensar desventajas comparativas. Por ejemplo, un territorio puede generar una fuerte ventaja competitiva al desarrollar una oferta de mano de obra altamente capacitada, productiva y motivada, incluso cuando no se cuenta con una ventaja comparativa en cuanto al costo absoluto de la mano de obra. Asimismo, un territorio puede generar una ventaja competitiva al introducir modelos eficientes de administración de obras de infraestructura portuaria o aeroportuaria que reducen los tiempos de trámite y espera de las empresas logísticas. En otros casos, iniciativas exitosas de desarrollo económico y fomento productivo territorial han logrado demostrar que un buen clima de negocios en un territorio puede compensar la desventaja heredada de una mayor distancia de la capital del país y de los mercados de insumos, productos y servicios (Meyer-Stamer, 2008).



Relación entre los diferentes tipos de factores de ubicación y ventajas territoriales

Para mostrar la relación jerárquica entre los diferentes tipos de factores de ubicación volvemos a recurrir a un ejemplo del ámbito turístico: Un territorio puede contar con las cascadas más grandes del país que representan recursos importantes territoriales para el desarrollo de actividades de turismo de naturaleza. No obstante, para que esta ventaja heredada le genere una ventaja comparativa al territorio, es necesario que se cuente además con una buena infraestructura vial, de transporte y gastronómico hotelera (en comparación con otros territorios, que cuentan con recursos turísticos similares) lo que presupone una serie de inversiones, tanto públicas como privadas. Además de contar con recursos turísticos e inversiones, la creación de ventajas competitivas territoriales requiere de esfuerzos público-privados para la gestión del territorio como destino turístico.

Estos esfuerzos se pueden desplegar, por ejemplo, desde una plataforma interinstitucional de trabajo tipo OGD (Organización de Gestión del Destino) que se en-

carga de crear nuevos productos turísticos de alto valor agregado, cuya aceptación en el mercado posicionará al territorio entre los diez primeros destinos de turismo de naturaleza en Latinoamérica. Es esta gestión avanzada del DET la que fomenta un clima de negocios favorable y conduce a la generación de ventajas competitivas que incluso pueden desembocar a lo largo del tiempo en ventajas competitivas únicas para el territorio.



La relevancia de los ecosistemas territoriales de innovación

Como se ha mencionado al inicio, la creación de un ecosistema territorial favorable para el emprendimiento, los negocios y la innovación es una de las estrategias clave para fortalecer el perfil competitivo de nuestros territorios. Con respecto a los procesos de innovación, el énfasis tradicional del fomento productivo se ha concentrado exclusivamente en procesos de innovación al interior de la empresa y su incidencia en la competitividad empresarial.

El enfoque territorial hacia la innovación amplía la perspectiva por el análisis de procesos de innovación que se dan al interior de sistemas productivos territoriales, del tipo aglomerado o cadena de valor, conformados por empresas que interactúan entre ellas y su entorno, con instituciones públicas y privadas que prestan servicios relevantes para desatar procesos de innovación y que regulan el funcionamiento de los sistemas productivos territoriales. Cabe destacar además que desde el enfoque territorial, la innovación tecnológica es solamente un ámbito de la innovación en los sistemas productivos territoriales. Además hay que pensar en innovaciones institucionales, sociales, culturales, etc., que surgen en el marco de los ecosistemas territoriales de innovación. Dependiendo de la estrategia competitiva que acuerdan los actores territoriales, incluyendo aquellos que conforman el ecosistema de innovación, podemos distinguir entre diferentes pautas de innovación territorial.

- Procesos de **innovación incremental** que se basan en la estrategia de mejorar lo que ya hacemos; en muchos casos están ligados a la innovación de procesos (hacer las cosas de manera mejor o distinta) donde los factores Calidad y Costo suelen ser clave.
- En cambio, procesos de **innovación radical** que se basan en estrategias de transformación del tejido empresarial del territorio, es decir: el fomento de actividades económicas no tradicionales (sustituir lo que hacemos por algo

nuevo) donde la innovación de productos y servicios suele ser el eje central de la estrategia.

No importa cuál sea la estrategia de innovación que adoptan los actores territoriales, a través del fomento productivo territorial se deben fortalecer las capacidades instaladas localmente para competir exitosamente a escala regional, nacional y mundial con base en la lógica: innovar para competir.

Más allá de las empresas mismas, los otros tres pilares fundamentales de un ecosistema territorial de innovación son las instituciones tecnológicas (incluyendo la Infraestructura de Calidad), las instituciones educativas y la administración pública en tanto que regule y fomente los procesos de innovación, a través de políticas públicas de innovación de recorte territorial. Es el nivel de interacción de estos cuatro pilares fundamentales el que define la efectividad del ecosistema para la implementación de la estrategia y política territorial de innovación.

La estrategia de innovación territorial (y los roles de cada pilar del ecosistema en su diseño e implementación) variará acorde al nivel de desarrollo económico territorial. En territorios con bajos niveles relativos de desarrollo económico la estrategia podría basarse principalmente en empujar las empresas territoriales a niveles mínimos de producción eficiente (estrategia de innovación incremental) y exponer emprendedores locales a modelos innovadores de negocios (estrategia de innovación radical); mientras tanto, en territorios que ya han alcanzado niveles medios de desarrollo económico, los proveedores de maquinaria y otros insumos, así como la información y los requerimientos de los compradores de los productos suelen ser fuentes importantes para detonar procesos de innovación al interior de cadenas productivas, es decir: la presión innovadora aquí proviene frecuentemente de los clientes de las empresas territoriales por mejorar la calidad de los productos y reducir los costos. Esto hace que las demandas hacia la Infraestructura de Calidad (por ejemplo, servicios de metrología, normalización y certificación) y otros prestadores de servicios especializados de desarrollo empresarial, se incrementan. Territorios con niveles avanzados de desarrollo económico, en cambio, se caracterizan por contar con un ecosistema territorial de innovación altamente efectivo: servicios constantemente actualizados y altamente especializados de los proveedores de formación profesional y educación superior y una infraestructura muy moderna y eficiente de Calidad, con presencia de institutos especializados para Metrología, Normalización e Investigación y Desarrollo (I+D).



Conclusiones

De las presentes reflexiones en torno a la dimensión territorial de la competitividad y la innovación podemos sacar las siguientes conclusiones en cuanto a futuros ámbitos de acción del fomento productivo territorial, a ser asumidos por los gobiernos provinciales del Ecuador en el contexto del nuevo marco legal-normativo establecido por la Constitución y el COOTAD:

Una primera ventaja del fomento productivo territorial es la búsqueda proactiva y la generación sistemática de sinergias con las otras dimensiones del desarrollo territorial, aunque cada dimensión se rija por sus propias lógicas y principios orientadores: La promoción de negocios, ingresos y empleo en lo económico (competitividad), la promoción de relaciones solidarias y equitativas en lo socio-comunitario (solidaridad, cohesión o inclusión), la preservación y el fortalecimiento del patrimonio territorial tangible e intangible en lo cultural (identidad) y la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos del territorio en lo ecológico-ambiental (sustentabilidad).

Otra ventaja del fomento productivo territorial que se debe aprovechar, consiste en su mayor pertinencia local (estar más cercano a los clientes, los emprendedores y empresarios del territorio), flexibilidad y posibilidad de contribuir a iniciativas DET que tienen rasgos trans-sectoriales, transversales e integrales, lo que permite abordar dentro de la misma iniciativa de fomento productivo territorial aspectos que, diseñados desde el nivel central, involucrarían a varias carteras. Esto facilita, por ejemplo, el fomento de sistemas productivos con base territorial, como aglomerados empresariales y cadenas de valor, cuyos diferentes eslabones combinan actividades de producción primaria con procesos de transformación industrial, aspectos logísticos, servicios y comercialización. También nos permite abordar cuellos de botella competitivos que no son de un solo (sub-) sector, sino de varios, incluso de todos, lo que le dota al fomento productivo de un enfoque más estratégico y holístico para enfrentar problemáticas concretas, pero transversales como: financiamiento, innovación, transformación productiva, emprendimiento, simplificación administrativa, etc.

Estos y otros temas transversales ligados a la competitividad territorial deberían servir como ejes temáticos de las futuras agendas productivas provinciales, ya que tienen la capacidad de movilizar a un gran número de actores públicos, privados y sociales en función a los temas más candentes para alcanzar mayores niveles de competitividad en su territorio. Por lo cual además se prestan para la futura formulación e implementación de políticas públicas productivas desde las

prefecturas, en clara diferenciación de las políticas nacionales sectoriales (que por su naturaleza sectorial no recogen aspectos ligados al entorno territorial).

A la vez, existen amplias posibilidades de articulación entre políticas nacionales y territoriales por medio de proyectos compartidos y co-ejecutados que aterrizan las prioridades estratégicas (transversales) de las agendas provinciales por medio de proyectos que se insertan en los diferentes sectores, sub-sectores, cadenas y *clúster* dinamizadores del territorio (por ejemplo, un proyecto sectorial de apoyo a la transformación industrial de la leche que se inserta en el eje estratégico “Innovación” de una agenda productiva provincial y a la vez en las políticas sectoriales del MIPRO y MAGAP, a ser co-ejecutado entre el gobierno provincial, los dos ministerios y la Cámara Provincial de Industria en el marco de un convenio de cooperación interinstitucional).

El accionar del fomento productivo bajo enfoque territorial entonces se debe centrar en fortalecer el perfil competitivo del territorio de manera integral. Centrarse en las restricciones externas del entorno y en su interrelación con las restricciones internas específicas que enfrentan las Mipymes que operan en el territorio, significa una ampliación considerable del radio de acción con respecto al enfoque tradicional reducido de fomento de sectores y sub-sectores. A la vez, al contemplar de manera sistemática las relaciones entre la dimensión económica y las otras dimensiones del desarrollo territorial (socio-comunitaria, ambiental, cultural, etc.), los gobiernos provinciales pueden asegurar que tanto las oportunidades como los cuellos de botella competitivos del territorio se atiendan de manera más pertinente, flexible y sistémica.

El fortalecimiento del perfil competitivo territorial, por medio de mejoras en la dotación de factores tangibles e intangibles de ubicación, es una tarea que los gobiernos provinciales pueden asumir en la medida que fortalecen sus capacidades internas de coordinación y de articulación pública (con los otros niveles de gobierno) y público-privada (con los actores privados y sociales del territorio). Esta atribución de ser el ente facilitador y coordinador en el territorio de las estrategias competitivas debe quedar normada en el proceso de formalización de la transferencia competencial, porque de lo contrario la experiencia nos dice que resultará poco probable conseguir una mayor alineación de las intervenciones de los diferentes estamentos del Estado hacia un proyecto estratégico territorial consensuado entre el conjunto de actores territoriales (públicos, privados y sociales). Como hemos visto, ser facilitador, coordinador y rector en lo territorial, no significa necesariamente tener el protagonismo en la implementación de todos

los proyectos con los que se ejecutan las estrategias de competitividad e innovación territorial.

En este sentido, visualizamos al fomento productivo bajo enfoque territorial, ante todo, como un proceso de creciente concientización sobre la dimensión territorial de la competitividad y la innovación; será iterativo, en tanto que necesariamente se sustentará en el diálogo interinstitucional y la negociación de agendas y prioridades, la coordinación de estrategias y la cooperación en torno a programas plurianuales y proyectos, entre una amplia gama de actores, pero con fuerte impacto en el desarrollo de capacidades descentralizadas de autogestión y en la acumulación de capital social local, donde el rol articulador, ordenador y coordinador del gobierno provincial como titular de la competencia en el territorio será clave.



Bibliografía

- ❖ ECHEVERRI, Rafael; Rodríguez, Adrián y Sepúlveda, Sergio, “Competitividad Territorial – Elementos para la discusión”, Sinopsis No. 7, Julio 2003, IICA.
- ❖ ESSER, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk; Meyer-Stamer, Jörg, “Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política”, Revista de la CEPAL, No. 59, pág. 39-52, Santiago 1999.
- ❖ ESSER, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk; Meyer-Stamer, Jörg, “Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas”; Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín 1994.
- ❖ MEYER-STAMER, Jörg, “Systemic competitiveness and Local Economic Development”; Mesopartner Working Paper, Duisburg 2008.
- ❖ MEYER-STAMER, Jörg, “The Hexagon of Local Economic Development”; Mesopartner Working Paper 3, Duisburg 2004.
- ❖ SILVA LIRA, Iván, “Desarrollo Económico Local y Competitividad Territorial en América Latina”, Revista de la CEPAL, No. 85, Santiago 2005.
- ❖ MAIER, Gunther, Tödting, Franz, “Regional- und Stadtökonomik. Standorttheorie und Raumstruktur“, segunda edición, Viena 1995.
- ❖ PORTER, Michael, “The Competitive Advantage of Nations”, Free Press, Nueva York 1998.

Sobre los autores

- ❖ **ISMAEL SIMON TOLOZA BRAVO**, chileno, Doctor (c) en Economía, Universidad Autónoma de México y Magíster en Economía y Gestión Regional por la Universidad Austral de Chile. Profesor universitario e investigador adjunto y encargado de vinculación internacional del Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de la Frontera. Investigador adjunto del Centro de Estudios para el Desarrollo Regional y Local CEDER, de la Universidad de Los Lagos. Consultor de organismos internacionales como GIZ, FAO y Banco Mundial. Autor de diversas publicaciones especializadas en desarrollo territorial.

itolza@gmail.com

- ❖ **CORNELIO DELGADO VALDIVIESO**, ecuatoriano, Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE-Quito). Diplomado en Relaciones Económicas Internacionales. Consultor asociado a la Red de Especialistas del CEDET. Actualmente ejecuta un programa de conocimiento de la red de instituciones ligadas al desarrollo económico territorial en la provincia de Ontario en Canadá y participa en consultorías específicas en esta área. Fue Gerente de Desarrollo Económico Territorial en el Proyecto Red Productiva de USAID. Viceministro y Secretario Técnico del Ministerio Coordinador de la Producción, Competitividad y Comercialización. Asesor del Ministro de Finanzas del Ecuador. “Premio Alcalde de Quito”, al Primer Lugar en el Debate Nacional Inter Facultades de Economía “Juan Montalvo”. Autor de diversas publicaciones.

cornelio.delgado@gmail.com

- ❖ **CAROL CHEHAB ROUAIHEB**, ecuatoriana, Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Diploma de especialidad en el área de Comercio Exterior por la Universidad Nacional Autónoma de México y Posgrado de Comercio Exterior y Economía Internacional en la Universidad de Barcelona. Investigadora del Observatorio de Comercio Exterior del Ecuador. Asesora del Ministro de Agricultura y Ganadería. Consultora de Comercio Exterior para el Banco Mundial y el Ministerio de Agricultura y Ganadería en Ecuador. Autora de diversos estudios en la temática de comercio exterior especialmente en el ámbito de la agricultura.

cchehab@oce.org.ec

❖ **LUIS VERDESOTO CUSTODE**, ecuatoriano, Sociólogo con estudios de doctorado en Ciencias Sociales en la L'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales de Francia. Profesor de FLACSO. Profesor Universidad Complutense de Madrid. Investigador–Visitante de York University. Consultor de ILDIS, NNUU-PNUD-DPA, CAF, BID, IRDC, UNICEF, IDEA, OEA, GTZ, Banco Mundial, Unión Europea, Fondo Indígena, USAID, K. Addenauer. F. Naumann, AECI, SNV. Asesor del Presidente del Ecuador Jaime Roldós. Embajador del Ecuador en Suiza. Actualmente dirige el componente boliviano de un trabajo sobre Global Accountability dentro de un proyecto de la Universidad de Harvard y CEBRAP. Autor de diversas publicaciones sobre estudios políticos y sociales tanto a nivel nacional como regional.

www.luisverdesoto.com

❖ **WOLFGANG DEMENUS**, alemán, Economista y Politólogo (Freie Universität Berlin), con estudios de postgrado en Desarrollo Rural y Cooperación Internacional (Humboldt Universität Berlin). Asesor, consultor y coordinador de programas y proyectos de Desarrollo Económico Territorial, Competitividad y Descentralización en la Región Andina (Perú, Bolivia, Chile y Ecuador) y Centroamérica para diferentes organismos alemanes y multilaterales. Desde 2008 trabaja como Experto Integrado CIM y Asesor para Fomento Productivo Descentralizado en el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). Autor de diversas publicaciones sobre enfoques, estrategias y metodologías para promover el Desarrollo Económico Territorial.

wdemenus@congope.gob.ec

