

Seminario Mipymes y Desarrollo productivo

Los desafíos de construir una agenda de desarrollo económico local en países centralistas

Enrique Gallicchio

Agosto de 2023

EL CENTRALISMO ES TANTO UN TEMA CULTURAL-SOCIAL COMO POLITICO-ECONOMICO

El centralismo se refiere a la concentración de poder político, económico y administrativo en una autoridad central o en una región geográfica específica, en detrimento de otras regiones o entidades locales.

Tiene implicaciones políticas, culturales y sociales, ya que puede afectar la forma en que se distribuyen los recursos, se toman decisiones y se promueven las identidades culturales.

Dimensiones

- **Falta de autonomía local**
- **Asignación desigual de recursos**
- **Falta de incentivos locales**
- **Burocracia y trámites complejos**
- **Falta de capacidades locales (y centrales)**
- **Competencia por recursos limitados**
- **Dificultades en la planificación a largo plazo**
- **Desigualdades territoriales**
- **Dependencia económica**
- **Falta de participación y representación**

ACCIONES PARA RESOLVERLO

Para revertir los desafíos asociados con la construcción de una agenda de desarrollo económico local en países centralistas, se requieren políticas y enfoques específicos.

Estas políticas deben orientarse hacia la descentralización, la promoción de la autonomía local y la equidad en la distribución de recursos.

Políticas

- **Descentralización administrativa y fiscal**
- **Fortalecimiento de capacidades locales**
- **Incentivos para el desarrollo local**
- **Promoción de la participación ciudadana**
- **Creación de infraestructura básica**
- **Desarrollo de sectores económicos locales**
- **Programas de capacitación y empleo**
- **Fomento de la innovación y la investigación**
- **Transparencia y rendición de cuentas**
- **Cooperación intergubernamental**
- **Educación-Formación**

La mayoría se han llevado adelante, pero dieron resultado?

A la hora de hacer un balance, y a pesar de los enormes recursos puestos a disposición de estas estrategias, no hay una evidencia consistente en cuanto a haber conseguido superar sustantivamente las brechas de inequidad territorial.

Evidentemente, como se ha señalado anteriormente, no ha sido por falta de recursos ni de voluntad política.

La hipótesis es que esta realidad refiere a un tema de lógica de acción, y para resolverlo hay un cierto consenso de ideas en marcha, aplicándose o comenzándose a aplicar en algunos países de la región.

Las paradojas de las políticas territoriales en la América Latina de hoy

Más Estado	Más Descentralización
Más Gasto Público y más Ingresos para los territorios	Más brechas, mayores condicionamientos para acceder a los ingresos
Más transferencias y más recursos	Menos “proyecto local”
Más programas y proyectos en el territorio	Menos capacidades locales (concursos)
Menos pobreza	Inequidad y fragmentación territorial
Cadenas de Valor tradicionales	Cadenas de valor territoriales
Más marcos jurídicos para descentralización	Menores capacidades

Hay logros pero

Lo anterior no disminuye en absoluto lo logrado en términos de mejorar los sistemas de transferencias (donde hubo avances sustantivos), de competencias, y sobre todo de un rol de las autoridades y la ciudadanía local en los procesos.



Pero, como señala Daniel Cravacuore (2015), se ha hecho en el contexto de una “*Descentralización Centralizada*” que pone en cuestión la esencia misma de la cuestión.

Las lógicas de acción. La articulación desde el centro

Desde el punto de vista de la gestión y la articulación nacional-territorial, una cantidad importante de nuevas ingenierías de gestión en el territorio han pautado los últimos años, llámese Mesas, ámbitos de coordinación, planes, etc.

Se trata de ámbitos normalmente promovidos desde lo central, en lógica sectorial, generando ámbitos “participativos” que en general han producido lugares de encuentro y reflexión donde, al final, la decisión la tiene el ámbito central, sean Ministerios u otro tipo de organismos nacionales.

Son frecuentes los casos donde las mismas personas en el nivel territorial circulan por estas “Mesas” sectoriales sin una capacidad real de negociación de los recursos y sin un ámbito de construcción de una visión territorial y de cómo articular acciones hacia ello.

Las políticas territoriales. Logros y desafíos.

- Diversas políticas, marcos normativos, leyes, programas y proyectos han sido implementados para lograr un mejor *desarrollo territorial* para lograr más equidad.
- Sin embargo, se analiza una lógica de acción, definida como de “*Territorialización de Políticas*” de corte central, sectorial y vertical, que no promueve plenamente un fortalecimiento de los actores y gobiernos locales, sino su “disciplinamiento” a los recursos provenientes de lo central.
- Esta estrategia, muy extensiva en recursos y acciones a nivel territorial, no ha logrado generar grandes cambios en las históricas inequidades territoriales en nuestros países, y las mejoras son más producto de los logros “macro” que de las políticas territoriales propiamente dichas.
- A esta estrategia, necesaria, de acción central hacia el territorio, se le propone combinarla con otra, llamada de “*Construcción de Políticas Territoriales*”, de corte territorial, horizontal, de redes, donde los actores y gobiernos locales tengan un rol mucho más activo en la definición de las líneas de acción y los proyectos a llevar a cabo, así como una discusión más democrática de los recursos estatales utilizados para ello.
- Esto se lleva a cabo en un proceso asimismo contradictorio, donde a la vez que se llevan adelante reformas de corte descentralizador, se vive un contexto de recentralización en la región (Cravacuore, 2015).

Territorialización de políticas

- La lógica predominante hoy día en nuestros países es la de “*Territorialización de Políticas*”, esto es, políticas nacionales que tienen su objetivo y centro en el territorio, pero que en su formulación y ejecución dependen mayormente de decisiones tomadas centralmente.
- Si bien hay casos donde los ámbitos de negociación son grandes, en general el territorio es receptor de decisiones tomadas a nivel central y con metodologías que “deben” ser aplicadas por los territorios siguiendo instrumentos de gestión, o de participación en convocatorias abiertas en diversos temas decididos centralmente.
- Esta lógica no cambia sustantivamente las relaciones de poder central-regional-local y, en general, deja a lo local en una situación de subordinación y falta de autonomía.
- Tampoco supera, y muchas veces fortalece, la dimensión sectorial sobre la territorial, expresado en una proliferación de mesas y ámbitos de articulación en el territorio desde lo sectorial, donde el rol de lo territorial se espera que sea más de adaptación que de propuesta.

Territorialización de políticas

- Visión vertical y sectorial, considerando el territorio como un ámbito de decisiones tomadas en otros lugares emergentes, ya se trate de Mesas o Grupos sectoriales.
- Expresan decisiones y voluntad de actores centrales sobre el territorio.
- No fortalecen la visión de desarrollo del territorio.
- No se usan eficientemente los recursos.
- Existencia de una lógica de proyectos (“proyectitis”).
- Aunque se habla de una voluntad de resolver las inequidades territoriales.

La importancia de las políticas nacionales articuladas con el territorio

- Es vital que los niveles centrales de los Estados tengan políticas nacionales de corte territorial con objeto de reducir las desigualdades e inequidades.
- No se trata de poner en cuestión dicha tarea, que es una cuestión central en un Estado moderno.
- Sin embargo, a esta visión de corte más central y sectorial, aún le falta desarrollar más un complemento crucial, que es la *“Construcción de Políticas Territoriales”*.
- Si en el primer caso se “territorializan” políticas definidas desde el centro, en el segundo caso el desafío es de articulación.
- Es decir, ya no se habla de discutir el desarrollo desde lo sectorial sino desde la visión integral de desarrollo, incorporando creativamente la dimensión sectorial.
- Son varias las precondiciones para que esto suceda, ninguna implica necesariamente más recursos, sino un uso más óptimo de los que actualmente se ponen, de forma cuantiosa, a disposición.
- Implica un fuerte cambio cultural, que significa pasar a una cultura de negociación más que de una lógica de “dar y recibir”.
- Asimismo, implica escapar a visiones “localistas” que suponen que todo se puede hacer desde lo local. El “municipalismo” ha dado pasos sustantivos para mejorar la autonomía local, y está embarcado, mayoritariamente en esta lógica, luego de décadas de vaivenes. Los Gobiernos Locales, puestos en este rol, están llamados a jugar un papel crucial en las políticas territoriales, más aun que en el presente.

La alternativa: Articulación de políticas

- Se trata, ni más ni menos, no de oponer concepciones (Estado vs Territorios o Equidad vs Mercado) sino de articular las dos dimensiones de las políticas, pero teniendo a los actores del territorio, su forma de verlo, de visionarlo, en el centro de la gestión. Mejores capacidades son necesarias en los diferentes ámbitos, el local sin dudas, el intermedio (tal vez el más jaqueado y temeroso de la pérdida de poder) y el nacional, desde una nueva forma de articular los recursos para lograr una visión compartida de territorio, con instrumentos propios en pos de objetivos comunes.
- EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO

TERRITORIALIZACION DE POLITICAS	CONSTRUCCION DE POLITICAS TERRITORIALES
VERTICAL	HORIZONTAL
SECTORIAL	TERRITORIAL
PREEMINENCIA DE DECISIONES CENTRALES	TOMA DE DECISIONES ARTICULADAS
ACTORES LOCALES GESTORES	ACTORES LOCALES DECISORES Y GESTORES
FRAGMENTADO	ARTICULADO
MAS RECURSOS	IGUAL O MENOS RECURSOS
SIN VISION DE DESARROLLO COMPARTIDA	CON VISION DE DESARROLLO COMPARTIDA
INSTRUMENTOS QUE RESPONDEN A LOGICA CENTRAL	INSTRUMENTOS TERRITORIALES (EJ. AGENCIAS)

Que es el Enfoque Territorial

- Corresponde a una política nacional que reconoce el desarrollo local como endógeno, incremental, espacialmente integrado y multiescalar,
- Subraya la responsabilidad principal de las autoridades locales para planificar, gestionar y financiar dicho desarrollo local.
- Es una concepción del desarrollo nacional que permite a las autoridades locales autónomas y responsables aprovechar la contribución de los actores que operan a múltiples escalas para producir bienes y servicios públicos adaptados a la realidad local, lo que su vez aporta un valor añadido a los esfuerzos de desarrollo nacional.
- Fuente: European Commission DEVCO (2016).

Generar un entorno favorable

- Conjunto de políticas, leyes, instituciones y sistemas de gobernanza, autonomía fiscal y niveles de participación pública que permiten a los GLR funcionar de una manera más eficiente, competitiva y flexible a fin de promover el desarrollo y llevar a cabo acciones que contribuyan a la mejora de la calidad de vida. “marco
- Abarca el marco constitucional, el marco legislativo y reglamentario, la proporción de las finanzas públicas distribuidas entre el gobierno central y el gobierno local, los ingresos propios de los gobiernos locales, la democracia local, las capacidades en materia de recursos humanos de las administraciones de los gobiernos locales, la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales y la calidad de la gestión, la existencia de una política/estrategia urbana a nivel nacional o local, las disposiciones en materia de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas, y las disposiciones en materia de participación ciudadana y de participación de la mujer”.
- Fuente: UCLG-ASPAC, Cities Alliance (2018), City Enabling Environment Rating: Assessment of the Countries in Asia and the Pacific; UCLG-Africa, Cities Alliance (2018),

Como?

- Políticas nacionales de desarrollo territorial
- Plataformas territoriales multiactor y multinivel
- Con liderazgo local
- Con mejora de capacidades
- Con recursos involucrados a priori
- Modelo FDI “plus”
- Sobre todo, una lógica de acción diferente, de la territorialización de políticas a la construcción de políticas territoriales