

**Curso: “Teorías del Desarrollo. Evolución de los paradigmas del
desarrollo con énfasis en los procesos agrarios”**

**Desarrollo Rural Sostenible. Un
acercamiento desde el territorio**

P. T. Dr. Ernel González Mastrapa

TEORÍAS DEL DESARROLLO. EVOLUCIÓN DE LOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO CON ÉNFASIS EN LOS PROCESOS AGRARIOS

Bibliografía.

- Alburquerque Llorens, Francisco (1993): El papel de las regiones en la elevación de la competitividad, Documento de la CEPAL, Santiago de Chile.
- ----- (1995): Cambio tecnológico. Reestructuración productiva y estrategia de desarrollo, Documento de ILPES, Santiago de Chile.
- ----- (1997): La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina. En Revista de la CEPAL, Santiago de Chile.
- ----- (2004): El desarrollo económico local y descentralización en América Latina, en Revista de la CEPAL, No.82, Abril
- AROCENA, José. Lo global y lo local en la transición. AROCENA, José. Lo global y lo local en la transición contemporánea. Montevideo.
- **Tello Mario D. Las teorías del Desarrollo Económico Local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo. DOCUMENTO DE TRABAJO 247. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2006.**
<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD247.pdf>
- *Cuadernos del CLAEH*. 2da Serie, v. 22, n. 78-79, 1997. Contemporánea. Montevideo.
- Boisier, Sergio (2005): Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?, en Revista de la CEPAL, No.86, Junio

- **Casanova Fernando. Desarrollo Local, tejidos productivos y formación. Cintenfor. OIT.**
- **CEPAL (2000): Desarrollo económico local y descentralización. Una aproximación a un marco conceptual. LC/R.1964.Santiago de Chile.**
- **Finot, Iván (2001): Descentralización y participación en América Latina: teoría y práctica, ILPES, Santiago de Chile, Marzo**
- **Riella Alberto (compilador). Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica, Montevideo, Uruguay.**

De este libro los artículos:

- **Thierry Linck. La economía y la política en la apropiación de los territorios. Mónica Isabel Bendini. Procesos de cambio en la construcción social del territorio. Hugo Arrillaga. Vulnerabilidad y riesgo territorial, un estadio de desarrollo pendiente.**
- **Colectivo de Autores. Las teorías acerca del subdesarrollo y el desarrollo: Una visión crítica. Editorial Félix Varela, La Habana, 2006.**
- **Repetto Fabián (editor). La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Magna Tierra Editores. Guatemala, 2005.**
- **Appendini Kirsten y Monique Nuijten. El papel de las instituciones en contextos locales. Revista de la CEPAL. N° 76, Santiago de Chile. Pag. 71-88.**
- **Boisier Sergio. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL. N° 86, Santiago de Chile. Pag. 47-62.**

- **Silva Lira Ivan. Desarrollo local y competitividad territorial en América Latina. Revista de la CEPAL. N° 85, Santiago de Chile. Pag. 81-100.**
- **Schejtman Alexander y Julio A. Berdegué. Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago, Chile, 2003**
- **Boisier Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinergetico. www.cepal.org 1982**
- **Boisier Sergio. Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Sevilla España, 2001.**
- **Sirven Martine. Distancia económica, cadenas agroalimentarias y clusters locales: una miraa a América Latina. Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, 2002.**
- **Rodríguez Álvarez José Manuel. Experiencias practicas de desarrollo local. Editorial Bayer Hnos S.A. Madrid, 2001.**
- **Villena López Jesús. Macrotendencias y microtendencias en la organización de la producción: ¿es posible construir modelos organizativos locales?. Ergotec, Madrid, 2003**
- **Hurtiene, Thomas y Dirk Messner (1999): Nuevos conceptos de la competitividad internacional en países industrializados y en países en desarrollo, en Competencia global y libertad de acción nacional, Editorial, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.**
- **Pérez, Wilson (2005): El lento retorno de las políticas industriales en América Latina, Serie de Desarrollo Productivo No.166, CEPAL, Santiago de Chile, Noviembre.**

DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE. UN ACERCAMIENTO DESDE EL TERRITORIO

INTRODUCCIÓN AL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO Y LOS NUEVOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMERICA LATINA.

- La población latinoamericana tiene una variedad de entornos urbano/industriales (propriadamente industriales, de servicios u heterogéneo) y agro-ecológicos que definen sistemas productivos diferentes, asociados con particulares formas de vida, relaciones de trabajo, tenencia de tierra o afiliación con las empresas relacionadas con la producción urbana, silvo-agro-pecuaria, pesquera o minera.
- Lo anterior genera problemáticas multisectoriales en el medio latinoamericano.
- La industrialización, el desarrollo de los servicios y la tercerización de una parte importante de la economía urbana ha transformado profundamente el tejido productivo y social de las grandes ciudades caracterizada por la heterogeneidad y la exclusión social.

ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO

- La industrialización de la agricultura y la urbanización de las comunidades rurales terminó con la ruralidad tradicional a una transformación radical que la ha vuelto más compleja y más heterogénea.
- El sector de la Agricultura predomina en el medio rural, pero este en los últimos años ha perdido peso, lo cual hace que nuevos sectores repunten en las economías y nuevas formas de organización productiva.
- El contexto actual marca la tendencia de la implementación de nuevos motores de desarrollo y transformaciones en los procesos de organización socio productiva en el medio urbano y rural.

Enfoque Territorial del Desarrollo

Orientada a un nuevo entendimiento de lo territorial las Políticas Nacionales de Desarrollo deberán propiciar:

- Generación de nuevos instrumentos de fomento productivo y de mejoramiento ambiental. Diversificación de la economía urbana y rural y su integración a través del desarrollo de actividades económicas como: economía del conocimiento y la innovación, mecanismos de incentivos a la localización de inversiones; programas de empleo (PADEF y otros) y en el medio rural desarrollo de actividades económicas “extra agrícolas” como el de fomento del turismo rural; servicios ambientales, etc.
- Programas integrados de desarrollo urbano-rural y territorial: orientados a procesos descentralizados y participativos, que consideren las especificidades e identidades locales, fortaleciendo las competencias y capacidades técnicas de los respectivos municipios y asociaciones municipales.

ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO

- Cultura y educación rural de primer nivel: política de desarrollo cultural del medio rural y local, considerando a la educación como motor.
- Una nueva habitabilidad rural. Mejoramiento de condiciones deservicios básicos y de vivienda de la población rural.
- Relaciones laborales modernas y equilibradas.
- Hacia un desarrollo territorialmente más equilibrado: que consideren instrumentos de fomento y apoyo a la concertación de actores en el territorio; el perfeccionamiento de las estrategias de desarrollo territorial, avanzar hacia una real normativa de Ordenamiento Territorial, y hacia sistemas de financiamiento público de carácter territorial de aplicación más flexible y participativa.
- Desarrollo de la Sociedad Civil : política de apoyo al fortalecimiento de organizaciones sociales y mecanismos de interlocución válida con la institucionalidad pública;

ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO

Síntesis del Enfoque Territorial DRS propuesto por el IICA

- 1. Promueve conceptos de cooperación, corresponsabilidad e inclusión social y económica.
- 2. Destaca las políticas de ordenamiento territorial, autonomía, autogestión, como complemento de las políticas de descentralización.
- 3. Visión sistémica del territorio (relación intrínseca de las dimensiones)
- 4. Necesidad del estudio de las gradientes rural-urbanas
- 5. Fortalecer el capital social capital humano y capital natural.
- 6. Visión de competitividad territorial desde una óptica multidimensional.
- 7. Promover la economía territorial.
- 8. Aprovechar los encadenamientos de valor agregado para una economía territorial
- 9. Gestión del conocimiento
- 10. Propiciar esquemas de cooperación verti-horizontal.

POLITICAS DIFERENCIADAS PARA LA PROSPERIDAD DE LOS TERRITORIOS.


- 1. Políticas orientadas a las cadenas industriales, de servicio, innovación y conocimiento y agro-productivo comerciales.
- 2. Políticas para la gestión a los territorios urbano y rurales, teniendo en cuenta su heterogeneidad y potencialidades, dotación de recursos humanos y naturales, situación ambiental, desigualdades sociales y exclusiones, para alcanzar un desarrollo mas integrado, incluyente y democrático. (Desarrollo Humano Sostenible)
- 3. Políticas para la construcción de una nueva institucionalidad. Descentralización y formación de una institucionalidad territorial-local con competencias bien definidas y capacidades técnicas desarrolladas. Gobiernos locales en capacidad de impulsar el desarrollo del territorio.

Nueva institucionalidad

- Fortalecer la Capacidad Técnica del Estado
- Fomentar la Participación y co-responsabilidad
- Profundizar mecanismos de inclusión
- Descentralización y ordenamiento territorial
- Promover la cooperación y la gestión local

De la Planificación Tradicional a la Planificación Estratégica del Territorio.

- Las experiencias de planificación y ordenamiento del territorio, sobre todo en América Latina, se han desarrollado tradicionalmente bajo el enfoque de “**arriba hacia abajo**”. Los planes han sido concebidos por organismos técnico-gubernamentales que han interpretado la realidad y su problemática, han realizado diagnósticos territoriales y elaborado propuestas de intervención que se han aplicado con mayor o menor éxito en los diversos contextos territoriales.
- Este paradigma de Planificación Territorial de “arriba hacia abajo” no ha dado los resultados esperados al no responder a las necesidades reales de las comunidades de nuestros países, en un contexto de cambios económicos, globalización, diferenciación de territorios según sus capacidades de organización, innovación e inversión y potencialidades.



Los profundos cambios operados a nivel global que inciden en los escenarios territoriales locales y sus comunidades concretas, ponen en evidencia que es necesario buscar una nueva forma de intervención en el territorio, para lograr los objetivos del desarrollo.

La Planificación Estratégica, aporta elementos conceptuales y metodológicos de gran valor, a los efectos de propiciar una genuina participación y representación de las comunidades locales en el planteo, elaboración e implementación de proyectos de intervención territorial, especialmente en el ámbito municipal.

La incorporación de la comunidad local en todo el proceso de planificación supone un cambio de paradigma: la planificación de “abajo hacia arriba”. Este cambio lleva implícito, a su vez, nuevos planteos y desafíos, en cuanto a la forma de promover la participación comunitaria en el proceso, de manera efectiva, oportuna y suficiente.

Se trata de construir una forma de trabajo dinámica con la sociedad, que permita integrar aspectos relevantes de la planificación como: **el Ordenamiento Territorial, el aprovechamiento máximo de las potencialidades existentes, la eliminación de las brechas de desigualdad, formas de exclusión e inequidades, la Gestión del Riesgo de Desastres y la Gestión Ambiental, entre otros asuntos relevantes en el contexto del gobierno local.**

- La participación es un instrumento clave de mejora de la calidad de los sistemas democráticos en la medida en que otorga una mayor capacidad a la población de vigilar y ejercer funciones de control social al aparato de gobierno. También refuerza la integración social de las comunidades y sus tejidos sociales, pues supone siempre iniciar o profundizar en dinámicas de aprendizaje y adquisición de responsabilidades. (Alvarado (2002); Font (2001)).
- El fomento de la participación en los procesos de planificación y gestión espacial es también un desafío para el buen gobierno del territorio. El marco teórico e incluso legal es cada vez más desafiante: la implicación de la ciudadanía debe producirse desde los momentos iniciales de la formulación de los planes y programas de carácter territorial, urbanístico y ambiental. Un mayor compromiso social mejora la eficiencia de los instrumentos de planificación, al favorecer el cumplimiento de sus objetivos y vincular a la población en la toma de decisiones. (Palermo et al., 2002).

- La participación aumenta la capacidad de los planes para identificar problemas, y proponer soluciones eficaces, al incorporar la experiencia y sabiduría de aquellos que viven en el territorio. Por otra parte, involucrar en la toma de decisiones a los actores sociales de un territorio es también un método eficaz para prevenir y gestionar conflictos (Comisión Europea (2002); Rebollo (2002), no porque los elimine, sino porque mejora los mecanismos de intervención.
- Por otro lado, conseguir la implicación social resulta también fundamental para formular planes que se articulen sobre la especificidad de cada lugar, que prioricen la potenciación o recuperación del carácter de cada territorio y paisaje, una de las claves de los planes de ciudades y territorios hacia la sostenibilidad (Wheeler, 2004). Esta prioridad tiene su origen en la certeza de que, a lo largo del pasado siglo, se ha actuado de forma contraria, creándose espacios homogéneos y banales, indiferenciados y con muy escasas conexiones con los paisajes, ecosistemas, historia y comunidades locales.

- Por ello, la planificación del territorio implica también que éste sea considerado como el resultado de un proceso evolutivo de adaptación de las sociedades a las condiciones locales del medio. Se trata, pues, de “entender el territorio como producto social concebido como recurso, como patrimonio, como paisaje cultural, como bien público, como legado” (Romero, 2005). Se asume que planificar supone no perder de vista en ningún caso su carácter de legado, de espacio de poder pero también de identidad. Del carácter social del territorio se desprende que la planificación debe incorporar el diálogo y concertación con personas y agentes sociales.
- Estas ideas sobre la pertinencia de la participación en los proyectos de desarrollo territorial, se enlaza con una línea de pensamiento político, técnico e incluso científico, que reclama la urgencia de introducir cambios metodológicos significativos en los procesos tradicionales de planificación.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL Y LOCAL

Las políticas públicas son todas las decisiones y regulaciones que emanen de actores públicos con soluciones específicas que se concreten en normas, organizaciones o instituciones, planes, programas, proyectos, acciones, presupuestos e inversiones fiscales (Asocam, 2006: 4).

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

- Algunas características de las políticas públicas:
- • Tienen objetivos públicos que se buscan alcanzar en el corto y largo plazos (cambio social), definidos en forma democrática, que procuran mejorar la calidad de vida de la gente, garantizar sus derechos, optimizar sus servicios públicos, etcétera.
- • Tienen diferentes orígenes: la agenda pública, la propuesta de sectores específicos o la concertación de diferentes actores.
- • Implican en corresponsabilidad a los diferentes actores en todo el ciclo de su gestión: formulación y decisión, definición del presupuesto y fuentes de financiamiento, ejecución y control.
- • Indican cómo se implementará, quiénes serán los responsables de su ejecución, cuáles serán los mecanismos de participación ciudadana y cómo se rendirán cuentas de sus logros obtenidos; garantizan un flujo de información entre los ciudadanos y las instituciones que las diseñan e implementan.
- • Cuentan con instrumentos específicos para hacer efectiva su implementación, sin quedarse en generalidades y buenas intenciones.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

A nivel de temporalidad, las políticas públicas se pueden dividir en:

- a) Políticas de Estado: se establecen por consenso y a largo plazo entre los poderes del Estado, los actores políticos, económicos y sociales, para garantizar su continuidad más allá de los gobiernos de turno.
- En Latinoamérica se han hecho muchos intentos por contar con políticas de Estado, pero, en la mayoría de los casos, la fragilidad institucional no ha permitido este propósito. Se debate si en el ámbito local se pueden impulsar políticas de Estado; las diferentes iniciativas al respecto están demostrando que se pueden estructurar políticas de largo plazo en los diferentes niveles de gobierno, si se logran consensos entre los diversos actores del territorio y se los involucra en su implementación y control.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

- b) Políticas de gobierno: son las que éste —y sus grupos de apoyo— prioriza e impulsa.
- En teoría, cada partido político que participa en los procesos electorales oferta las políticas públicas de su preferencia. En la práctica, en los países con crisis de los partidos políticos, muchas veces se imponen el empirismo y la improvisación.
 - Lo positivo es que cada vez es más difícil que los gobernantes de turno diseñen políticas sin concertar con los otros sectores políticos y la sociedad civil.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

A nivel de enfoque se dividen en:

- a) **Políticas sectoriales:** se conciben a nivel de ministerios, secretarías, etcétera, para resolver problemas específicos de carácter nacional; su debilidad más grande es que, en la mayoría de los casos, no distinguen las especificidades locales.

Por ejemplo, la política agropecuaria, la política educativa, la política de nutrición infantil, etcétera.

Estas políticas tienen una debilidad de origen, pues su planteamiento simplifica la realidad al focalizar estrategias que atienden una parte del problema, sin resolverlo en su totalidad ni lograr impactos agregados en el territorio.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

b) **Políticas territoriales:** son concebidas comúnmente por el gobierno del territorio, con la participación de los actores sociales y la ciudadanía, tomando en cuenta su cultura, buscando valorar sus recursos tangibles e intangibles. Son debidamente insertadas en la dinámica sistémica de la sociedad local, dimensionando sus impactos directos e indirectos, calculando a qué otras políticas y procesos agrega valor.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Pueden existir políticas sectoriales a nivel territorial, que se dan normalmente en los procesos iniciales de descentralización, cuando los gobiernos intermedios las diseñan imitando la lógica del gobierno nacional.

También pueden darse políticas nacionales territoriales, cuando el gobierno nacional, entendiendo las lógicas de los actores de un territorio, dicta medidas para resolver la complejidad de estos problemas articulando a todas las instituciones estatales nacionales con las del gobierno intermedio o local.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Territorializar una política es el proceso creativo que el gobierno y los actores locales realizan para diseñar acciones que dimensionen, adecuen, complementen y articulen las medidas que los diferentes niveles de gobierno y las entidades públicas ejecutan en el territorio, y hacerlas empatar con las prioridades y dinámicas institucionales, culturales, organizativas y de recursos de este territorio.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

La visión territorial tiene mucho potencial y debería ser activada como un elemento indispensable en las políticas públicas. La visión territorial de las políticas públicas reúne al menos cuatro características generales:

- Es multidimensional, es decir, incluye en su concepción lo económico, sociocultural, ambiental, político y organizativo-institucional.
- Multisectorial, plantea una intervención integradora de la política pública en una realidad territorial concreta.
- Intertemporal, analiza las repercusiones en el largo plazo de las decisiones que se toman o no, fundamentalmente, en los temas de manejo de recursos naturales y desarrollo social.
- Intergeneracional, prevé la sostenibilidad económica, social y ambiental, buscando no privar a las futuras generaciones del goce de los recursos a los que se acceden en la actualidad.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Desde hace algunos años, se debate en Latinoamérica respecto a que si únicamente el Estado y el gobierno nacionales tienen la facultad de diseñar políticas públicas. Con el proceso de descentralización y, en consecuencia, con la creciente autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos intermedios (estadales, departamentales, regionales, provinciales) y los locales (municipales), la corriente de pensamiento que sostiene que los tres niveles de gobierno tienen esa capacidad, dentro de sus competencias y autonomía, ha ganado terreno.

Además, está demostrado que, con ello, logran mayor eficiencia y hacen predecible el curso de acción del gobierno en los temas más importantes para la población; además que, así, se supera el empirismo estatal, una vieja enfermedad de nuestros países.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

La organización de los estados nacionales en Latinoamérica tiene **dos variantes: la primera, con los que se han organizado de manera federativa, con una alta descentralización;** su gobierno intermedio está asentado en los estados (Brasil, Argentina, México, etcétera).

La segunda, los países con estados únicos, descentralizados; sus gobiernos intermedios se asientan en los departamentos, regiones o provincias.

Gobierno intermedio es la organización política representativa responsable de impulsar el desarrollo de su territorio.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Las políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial (PP-PDET) son el conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazos que el gobierno territorial impulsa en concertación y negociación con los diferentes actores, con el fin de desarrollar sistemas de promoción competitiva, generar empleo, ingreso y una economía equitativa en su zona de influencia.

Además, son aspectos fundamentales de estas políticas la promoción de las inversiones, las innovaciones productivas, el fortalecimiento del tejido institucional, la movilización de los recursos endógenos y el aprovechamiento de las oportunidades del entorno.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Se resaltan:

El territorio, desde la perspectiva del DET, no es entendido como un soporte geográfico pasivo de las actividades y recursos de una colectividad, sino como un conjunto organizado y complejo de sus potencialidades naturales, productivas, humanas, institucionales. Además; es entendido como espacio dinámico, socialmente construido, donde los actores económicos interactúan, intercambian, aprenden, circulan información, generan corrientes de innovación. No contempla sus fronteras administrativas, es más bien un espacio económico funcional y constituido, y, como tal, es un agente de desarrollo.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

- Los sistemas territoriales de promoción competitiva son una categoría que involucra al territorio, sus habitantes, su patrimonio factorial y no factorial, las instituciones y el ensamble de todos los actores bajo un enfoque sistémico, activo e inteligente. (Originalmente citado como capital factorial, hace alusión a los factores de producción tradicionales: la tierra, el trabajo y el capital. El capital no factorial se refiere a otros vectores que intervienen en el desarrollo, tales como los capitales social, cultural, humano y cívico. Saba, Andrea, Globalization and Flexibility: the Experience of Italian Industrial Districts, citado en Pinto M. Desarrollo Económico Local: Orientaciones e instrumentos para alcaldes y gobernantes).
- La economía equitativa al servicio del desarrollo, entendiendo que el origen de éste es el ámbito económico, pero la finalidad es la satisfacción de las necesidades humanas y la promoción de un desarrollo inclusivo.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

El desarrollo endógeno de abajo hacia arriba que, en la promoción del DET, contempla cuatro planos propuestos por ILPES:

1. El político, que es la creciente capacidad de tomar decisiones relevantes para lograrlo;
2. El económico, que es la apropiación y reinversión del excedente a fin de diversificar y crear nuevas oportunidades;
3. El científico-tecnológico, que es la capacidad interna del sistema para generar sus propios cambios e impulsos tecnológicos;
4. El cultural, una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

A continuación, algunas consideraciones que surgieron de las conclusiones del Seminario Asocam 2007 para promover PP-PDET: Que sean parte de una visión de desarrollo endógeno:

- Que cuenten con mecanismos de participación que involucren a los diferentes actores públicos, privados, asociativos y que se concreten en pactos territoriales.
- Que articulen capacidades y competencias entre los diferentes niveles de gobierno en el territorio.
- Que prevean mecanismos para la inclusión en el proceso de los actores tradicionalmente excluidos.
- Que fortalezcan la institucionalidad local y promuevan la gobernanza.
- Que promuevan dinámicas económicas incluyentes y con responsabilidad social y ambiental.
- Que evidencien resultados concretos en el corto plazo, impulsando una visión de largo plazo.

Se requiere necesariamente el diseño y aplicación de instrumentos de política pública para llevarlas a la práctica.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

La importancia que tienen ahora las PP-PDET obedece a varios factores:

- a. Los límites de los modelos de crecimiento económico implementados desde el gobierno central, que generan escaso empleo y muy poca equidad.
- b. La poca eficacia y eficiencia de las políticas sectoriales y sus instrumentos de aplicación en los diversos territorios.
- c. Las limitaciones del modelo de producción “fondista” (en serie), y basado en grandes empresas. Hoy, las pequeñas y medianas empresas son reconocidas por su capacidad de generar empleo en todo el territorio nacional, una condición crítica en nuestro tiempo.
- d. Los procesos de reforma, modernización y descentralización de los estados nacionales.
- e. La globalización que, a la vez, presiona y genera oportunidades, de manera diferenciada según los territorios.
- f. La revolución científico-tecnológica que facilita modelos de producción flexible y descentralizada.
- g. El surgimiento en varios países de experiencias de políticas de DET con relativo éxito, demostrando que es posible impulsar cambios significativos con reformas de abajo hacia arriba.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Evolución de las políticas en desarrollo económico territorial:

- 1. El crecimiento económico generado por la fuerza del mercado. Las evidencias nos muestran claras limitaciones en la redistribución de la riqueza, en la sostenibilidad ambiental y en la inclusión social.
- 2. Con fuerte intervención del Estado, que mostró sus limitaciones en la asignación eficiente de recursos y factores de producción, como en el fracaso de varios países socialistas.
- 3. El desarrollo sostenible con visión territorial, que se puede lograr a partir de una buena combinación entre desarrollo de mercado, presencia del Estado y participación activa de la sociedad civil, para lograr consensos mínimos que garanticen redistribución de la riqueza, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Se entiende que crecimiento no es igual a desarrollo, pero que para desarrollarnos necesitamos crecer.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Las políticas de DET están orientadas a mejorar de manera permanente la capacidad de una sociedad para valorar sus recursos endógenos, con innovaciones constantes que contribuyan a la generación de empleo e ingreso. Buscan consensos en torno a una visión compartida de futuro, diseñan objetivos de corto y largo plazos, desarrollan contenidos y estrategias, organizan la institucionalidad de soporte, movilizan recursos para implementar acciones que hagan realidad esos propósitos; todo ello para asegurar progreso material, mayor inclusión social, justicia, cultura y sostenibilidad.

La capacidad de descubrir las oportunidades que tiene la localidad en su entorno, así como para movilizar los recursos endógenos que permitan aprovecharlas, puede marcar la diferencia entre un territorio que se desarrolla y otros que quedan estancados.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Las políticas de DET están orientadas a mejorar de manera permanente la capacidad de una sociedad para valorar sus recursos endógenos, con innovaciones constantes que contribuyan a la generación de empleo e ingreso. Buscan consensos en torno a una visión compartida de futuro, diseñan objetivos de corto y largo plazos, desarrollan contenidos y estrategias, organizan la institucionalidad de soporte, movilizan recursos para implementar acciones que hagan realidad esos propósitos; todo ello para asegurar progreso material, mayor inclusión social, justicia, cultura y sostenibilidad.

La capacidad de descubrir las oportunidades que tiene la localidad en su entorno, así como para movilizar los recursos endógenos que permitan aprovecharlas, puede marcar la diferencia entre un territorio que se desarrolla y otros que quedan estancados.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Luego, las políticas evolucionaron con una visión más compleja, utilizando instrumentos como la provisión de servicios a las empresas —privilegiando la pequeña y mediana—, mediante los centros de desarrollo empresarial; posteriormente, se sumaron acciones para impulsar procesos de asociatividad empresarial, formación profesional y fomento de la creación de nuevas empresas. Con el proceso de descentralización de los países de la región, se incorpora un enfoque más estructural en el diseño de las políticas.

La atribución de nuevos roles y competencias a gobiernos locales, la participación de la sociedad civil en la implementación de las políticas, la concertación público-privada, la articulación institucional, la planificación estratégica son los nuevos instrumentos de estas políticas, que se usan para generar “un entorno innovador” en el territorio.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DEL Y LOCAL

Muchas de las experiencias iniciales de DEL se focalizaron en ciudades intermedias. No obstante, la preocupación por redescubrir las dinámicas entre lo urbano y lo rural, conectar los espacios de pobreza rural a mercados más dinámicos, mejorar y valorar los activos del sector rural, lograr la sostenibilidad ambiental, dieron pie a que emerja el concepto de DET.

Ambos conceptos —DEL y DET— son similares.

Sin embargo, el DET pone énfasis en el territorio como espacio dinámico, socialmente construido.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Otra vertiente de pensamiento que converge ahora en las políticas públicas de DET proviene del desarrollo rural que, en los últimos 50 años, ha pasado a concebir las políticas sectoriales agrícolas desde un enfoque territorial. Desde los años 50 hasta finales de los 70, todo el énfasis en el diseño de políticas estuvo centrado en la generación y transferencia de tecnología, impulsando el fenómeno denominado la revolución verde. Entre los años 60 y 70, el problema de la tierra se convirtió en un tema central en Latinoamérica y las políticas estuvieron orientadas a la reforma agraria con desarrollo rural (agricultura y servicios públicos).

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

- En los años 70, surgió un concepto más amplio denominado desarrollo rural integrado, que ve al mundo rural no solo como agropecuario, sino como un sector que debe tener acceso a educación de calidad, a nutrición, a salud, a saneamiento para su población, y que estas necesidades deben convertirse en políticas. La articulación con las ciudades y los mercados empieza a ser parte importante de estas políticas.
- A mediados de los 90, emergió el concepto de DET, poniendo énfasis en la sostenibilidad ambiental, social y económica de los procesos de desarrollo, promoviendo la articulación de los territorios rurales a mercados dinámicos, para lo cual es importante fortalecer la institucionalidad local, promover las innovaciones productivas, mejorar el atractivo para las inversiones privadas. Los recursos tangibles e intangibles son igual de importantes en este nuevo enfoque que evoluciona al concepto de competitividad territorial.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Algunas características comunes entre las experiencias de DET que han logrado avances en los últimos años son:


- a. Identificaron y movilizaron recursos del territorio, para aprovechar sus potencialidades y articularlas con oportunidades del entorno.
- b. Mejoraron la gobernabilidad local, promoviendo la concertación social, la participación ciudadana, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas.
- c. Introdujeron procesos de planificación participativa estratégica, sin descuidar acciones de corto plazo que resuelvan problemas concretos de los actores y generen su confianza.
- d. Mantuvieron coordinaciones básicas entre los niveles de gobierno para armonizar las políticas y negociar acciones favorables para el territorio.
- e. Diseñaron políticas específicas para fortalecer la identidad territorial, el empoderamiento y la autoestima de los ciudadanos.
- f. Involucraron a los agentes económicos y a las instituciones locales en las políticas para desarrollar el territorio, fortaleciendo el acumulado colectivo y social.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN DET EN LOS NIVELES DE GOBIERNO.

La descentralización (Es importante diferenciar la descentralización de la desconcentración. La primera está relacionada a las competencias exclusivas que ejercen los gobiernos intermedios y locales y que les facilita diseñar políticas públicas con autonomía. La segunda se refiere a las cosas que realizan por encargo, como ejecutor de las políticas del gobierno nacional, es decir, por delegación) en la mayoría de los países de Latinoamérica está generando tres tipos de competencias para el sector público.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN DET EN LOS NIVELES DE GOBIERNO.

1. **Competencias exclusivas:** pueden ser ejercidas solo por un nivel de gobierno; son el marco para el diseño de políticas públicas en el nivel correspondiente. En algunos procesos, la descentralización está basada en la transferencia de este tipo de competencias.
2. **Competencias concurrentes o compartidas:** cuando implica a más de un nivel de gobierno (nacional, intermedio y local); demandan diseños institucionales que promuevan la concertación público-público horizontal en el mismo territorio y vertical entre niveles de gobierno.
3. **Competencias delegadas:** cuando un nivel de gobierno delega a otro una competencia exclusiva o vía concertación, se llega a acuerdos para que un solo nivel de gobierno ejerza una competencia concurrente.



Un concepto poderoso para lograr eficiencia en el sector público es el de subsidiariedad, que consiste en descentralizar o delegar las competencias al nivel de gobierno más cercano a la población que las puede ejercer. El siguiente nivel de gobierno hace aquello que el nivel inferior aún no es capaz de hacer.

Un concepto poderoso para lograr eficiencia en el sector público es el de subsidiariedad, que consiste en descentralizar o delegar las competencias al nivel de gobierno más cercano a la población que las puede ejercer. El siguiente nivel de gobierno hace aquello que el nivel inferior aún no es capaz de hacer.

Las competencias en promoción económica territorial, en la mayoría de nuestros países, son concurrentes; es decir, que la ejercen los diferentes niveles de gobierno, por ello es importante el concepto de subsidiariedad, el de concertación y la articulación público-público. Las políticas públicas de promoción del DET pueden ser a nivel macro (nacionales), a nivel meso (estadales, departamentales, regionales, provinciales, mancomunidades) y a nivel micro (municipalidades).

El contexto favorable debería estar dado por las políticas nacionales, tales como la descentralización de competencias, funciones y recursos; la política macroeconómica, políticas arancelarias, planes de fomento de la competitividad nacional; políticas de promoción de determinados territorios (políticas fiscales especiales para determinadas regiones como son las zonas franca, las exoneraciones tributarias, los incentivos a la inversión, etcétera); fondos de apoyo a las MYPES, compras estatales a las MYPES locales, programas de innovación, etcétera.

Las políticas a nivel meso están orientadas preferentemente a mejorar los factores del entorno competitivo de un territorio. Por un lado, tienen que ver con los factores tangibles: infraestructura vial, eléctrica, conectividad, grandes y medianas irrigaciones, fomento de líneas de crédito, etcétera. Por otro, con factores intangibles: la investigación aplicada, la formación laboral, la educación, el fomento de las organizaciones productivas, la formación de capacidades gerenciales, el ambiente adecuado para el fomento de redes, la concertación y los pactos territoriales por el empleo, la planificación concertada para el nivel regional, entre otros. Hoy en día, esta segunda categoría de políticas es tan o más importante que la primera.

El ámbito local es el espacio para impulsar las políticas concretas que producen la revolución microeconómica, a través de las innovaciones productivas, organizativas, de construcción de redes y de comercialización. Es el lugar privilegiado para la movilización de los recursos endógenos y para valorarlos aprovechando las oportunidades de un mundo cada vez más globalizado. También para saber cómo mitigar los efectos de la apertura económica al mundo.

La articulación de las políticas de diferentes niveles de gobierno en los territorios y la construcción de los espacios de concertación para su implementación muestran avances incipientes en algunos países y territorios, lo que es una buena razón para seguir debatiendo estos temas.

● **Políticas públicas en DET y tipos de territorios**

● Un territorio es entendido como un espacio con características sociales, económicas, culturales y ambientales más o menos homogéneas, donde se producen y reproducen relaciones sociales, de producción, comercialización y de identidad ciudadana. Un espacio que facilita la articulación y complementariedad de las actividades económicas.

● Es decir, no equivalente necesariamente a una demarcación político-administrativa.

● Uno de los mayores aprendizajes en las políticas públicas para el DET es que cada espacio local, a partir de sus propios desafíos, recursos, institucionalidad preexistentes, cultura, actores, dinámica económica y proceso de descentralización, debe diseñar sus políticas, con sus respectivas estrategias, programas, forma organizativa-institucional, instrumentos y sistemas de monitoreo y evaluación.

No hay recetas para el DET de un lugar determinado. Esto no quiere decir que todos deben partir de cero, sino que cada territorio debe desarrollar la capacidad de extraer aprendizajes de otras experiencias, revisar los instrumentos utilizados y diseñarlos de acuerdo a su realidad o adaptándolos a ella.

Para fines operativos y de diseño inicial de políticas, es importante iniciar la promoción en los espacios con una fuerte identidad. Luego, se debe evaluar la posibilidad de apoyar procesos de asociación o mancomunidades.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Existen diversas formas de configurar los tipos de territorios. Para los fines de este documento, tomando en cuenta las experiencias presentadas en el seminario ASOCAM, así como la preocupación por el desarrollo en áreas rurales, se está adoptando, con algunos aportes, la tipología que presenta Schejtman y Berdegú. (Schejtman, Alexander y Berdegú, Julio, Desarrollo Territorial Rural, Santiago, Chile, RIMISP, 2003).

- a. Territorios tipo I: con avance en su transformación productiva y fortaleza institucional, que permiten grados razonables de concertación e inclusión social.
- b. Territorios tipo II: con significativo crecimiento económico o gran potencial para hacerlo, pero con pocos impactos en el desarrollo local, particularmente en los sectores pobres.
- c. Territorios tipo III: aquellos con identidad fuerte, desarrollo institucional apreciable, pero con escasas opciones económicas endógenas capaces de llevar adelante procesos sostenidos de reducción de la pobreza.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

En esta categoría se encuentra un buen porcentaje de territorios de los Andes, con comunidades campesinas fuertes, que juegan un papel importante para facilitar la supervivencia de la población en una economía deprimida, basada en la agricultura de autoconsumo.

d. Territorios tipo IV: en franco proceso de desestructuración social, con economías deprimidas que, además, no cuentan con organizaciones fuertes que les facilite la supervivencia. Muchas regiones azotadas por la violencia

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Las políticas públicas deberían utilizar instrumentos que faciliten no solo el crecimiento, sino el DET. Esto quiere decir que sean capaces de generar riqueza económica inclusiva así como riqueza social, a través de la mejora del tejido institucional, el desarrollo social y el ejercicio de ciudadanía.

Como se puede colegir, cada tipo de territorio requiere opciones de políticas públicas diferenciadas que tomen en cuenta sus particularidades.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DET Y LOCAL

Entender el territorio para plantear buenas políticas públicas

Es importante caracterizar bien el territorio para diseñar políticas efectivas. Los tipos que presentamos líneas arriba ayudan a aproximarse a este diagnóstico. En el primer tipo, dado que su característica principal es que cuentan con sectores económicos dinámicos y tejido institucional fuerte, es recomendable impulsar políticas de DET que partan de un proceso de planificación estratégica, puesto que existen organizaciones que pueden liderarlas, actores económicos con niveles de competitividad, que están organizados y mantienen relaciones de confianza importantes. La simplificación administrativa y políticas de recaudación, orientadas a una mejor redistribución de la riqueza, son pertinentes. El marketing territorial es otra línea de trabajo que se recomienda priorizar. La creación de fondos para apoyar a las MYPES, para que sean otro eslabón dentro de la dinámica de desarrollo, también es una prioridad.