

## CAPÍTULO II

### NUEVOS CONCEPTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO. APORTES PARA LA DISCUSIÓN LATINOAMERICANA<sup>2</sup>

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

La política regional aplicada tradicionalmente tenía como objetivo principal corregir los desequilibrios ocasionados por el crecimiento económico concentrador. Aun hoy día se asocia la política regional a la idea de reducir las desigualdades regionales en materia de desarrollo. Una característica de la política tradicional es el intento de dirigir impulsos exógenos de desarrollo hacia zonas con problemas económicos estructurales. Sin embargo, la visión actual de la política regional de desarrollo es bien diferente, pues pone el énfasis principal en la construcción de ventajas competitivas territoriales, mediante el aprovechamiento más eficiente de los recursos endógenos y la creación de entornos locales innovadores, contando para ello con la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales. En este sentido, la mayoría de los países desarrollados ha traspasado en los últimos años las funciones de la política regional de desarrollo a instituciones subnacionales situadas por debajo del gobierno central. Con este fin se han creado o fortalecido múltiples instituciones de carácter regional, con el objeto de impulsar procesos de reestructuración y cooperación empresarial, establecer acuerdos y relaciones de colaboración entre actores públicos y privados, y coordinar las políticas de fomento económico de los diferentes niveles territoriales de gobierno. De este modo, se ha producido una redefinición y traspaso de funciones de la política de desarrollo, adquiriendo la región (o territorio) un papel fundamental de referencia para la intervención eficaz y eficiente de la política de innovación y desarrollo productivo. Así, han comenzado a aplicarse nuevos modelos de modernización institucional y gestión económica en la política regional, con los cuales se trata de impulsar la competitividad de los diferentes espacios económicos basándose en una estrategia de calidad y diferenciación, y no por medio de subvenciones directas a la producción. Esto significa que la política territorial de desarrollo debe orientarse hacia la creación de ventajas específicas de localización mediante actividades empresariales innovadoras, en el marco de visiones estratégicas de desarrollo.

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

---

<sup>2</sup> Documento de Christian von Haldenwang (2000).

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

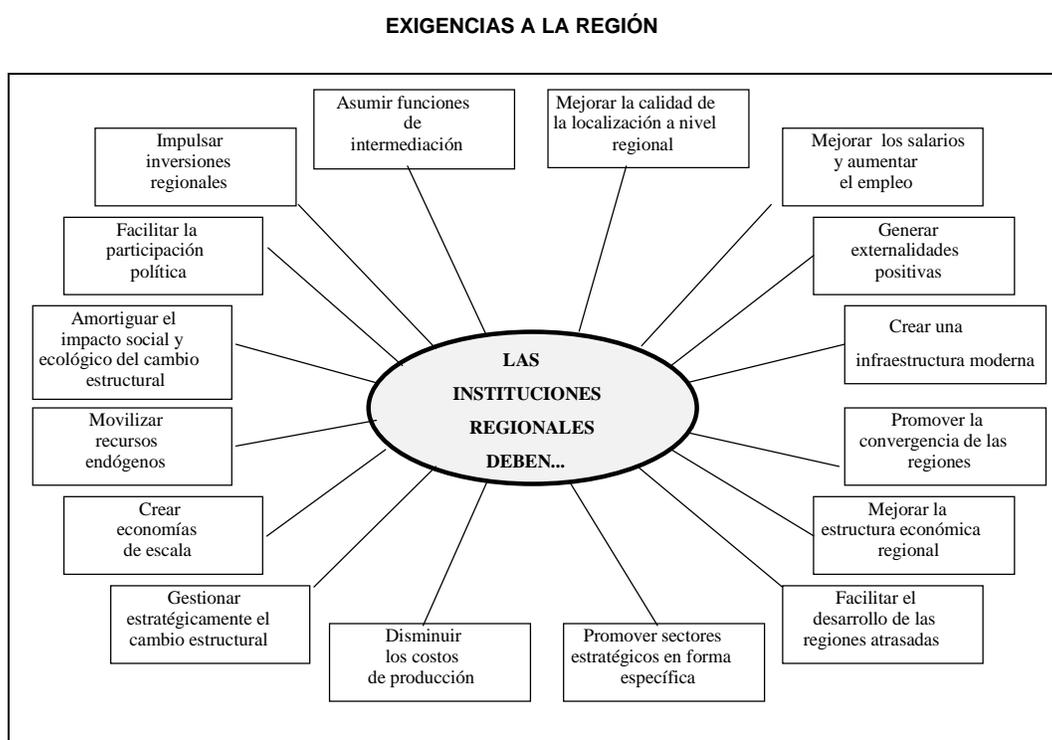
La modernización de las administraciones públicas constituye una respuesta a los problemas de eficiencia y eficacia de la gestión político-administrativa. La crisis fiscal de las entidades públicas obliga a racionalizar la organización administrativa y la oferta de servicios. Asimismo, la prestación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

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

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

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

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



## B. LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO

La creación de instituciones en el nivel regional obedece al hecho de que el *cambio estructural* genera problemas que no pueden ser solucionados adecuadamente en otros niveles políticos. Esto se debe, por una parte, a la naturaleza misma de los problemas, que son hasta cierto punto de carácter regional, y, por otra, a una mayor institucionalización de los otros niveles, lo que dificulta una reacción flexible a las nuevas exigencias de gestión y la puesta en marcha de nuevos instrumentos políticos.

Las exigencias de las empresas en cuanto a la calidad de su localización aumentan de acuerdo con la intensidad tecnológica de sus productos, la modernización de los procesos productivos y la complejidad de sus relaciones interempresariales. Los factores de producción, tales como la información y el capital, así como la existencia de materias primas en el nivel local, son cada vez menos determinantes para la elección de la localización de las empresas y las posibilidades de desarrollo de una región. En su lugar resultan de mayor importancia otros factores, como la calidad de la infraestructura básica; el grado de calificación y formación profesional de los recursos humanos; la oferta de servicios de desarrollo empresarial, o la calidad de vida (oferta de actividades culturales y de recreación, atención médica, educación). Paralelamente, aumentan las exigencias referidas a la gestión de la política regional, ya que ésta debe preocuparse de la orientación estratégica del proceso de desarrollo, de la mejora de la calidad del entorno territorial, y de los impactos sociales y ambientales del *cambio estructural*. En la competencia con otros espacios económicos, deben tenerse en cuenta los intereses de las empresas, que a menudo trabajan con horizontes de muy corto plazo. Al mismo tiempo, debe existir una gestión estratégica de largo plazo que considere y coordine los intereses y las actividades de los diferentes actores sociales.

### 1. Complejos productivos y distritos industriales

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

Los *distritos industriales* constituyen aglomeraciones de empresas que se especializan dentro de la cadena de valor y coordinan la gama de productos. El intercambio intensivo de información a través de relaciones de cooperación entre las empresas es apoyado por una densa red territorial de instituciones políticas, sociales y culturales, lo cual se considera como el principal factor de éxito para la competitividad de los *distritos industriales*. Estos distritos se caracterizan por poseer una red eficiente de pequeñas y medianas empresas especializadas, con integración

territorial de la cadena de valor; gran disposición de cooperación empresarial para acceder a elementos de información estratégica; una organización interna de trabajo flexible con personal calificado y motivado, y gran densidad de servicios para las empresas.

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

## 2. La cooperación entre empresas

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

La cooperación entre las empresas se diferencia según sea de forma horizontal (entre empresas con actividades comparables en la cadena de valor) o vertical (dentro de la misma cadena de valor). La cooperación horizontal (alianzas estratégicas, operaciones conjuntas, redes empresariales) es un aspecto central de los *distritos industriales*. De acuerdo con esto, las pequeñas y medianas empresas pueden sacar provecho de la cooperación horizontal. En cambio, la cooperación vertical adquiere mayor importancia cuando las empresas trasladan parte de sus

procesos de producción y dependen en mayor medida de los servicios de otras. De cualquier modo, las dos formas de cooperación no son excluyentes. Las empresas pueden cooperar en diversas áreas, como investigación y desarrollo, producción, compras, estudios de mercado, mercadeo y ventas, capacitación del personal y representación política de intereses. La definición de las competencias principales de cada empresa y la identificación de las ventajas competitivas específicas influyen en forma esencial en la disposición a la cooperación. En ello también influyen factores específicos de los complejos productivos, como la cantidad y tamaño de las empresas; la intensidad competitiva y tecnológica del complejo; su dinámica (crisis o expansión) y la experiencia en materia de cooperación.

### 3. Las instituciones económicas y la política territorial de desarrollo

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

### 4. El contexto macroeconómico y político

Además de las características específicas de la localización territorial, las regulaciones macroeconómicas y macropolíticas desempeñan un papel determinante. El Estado central ya no es el único vertebrador del funcionamiento de la economía, dada la creciente influencia, por una parte, de la lógica transnacional y la derivada del

funcionamiento de los esquemas de integración supranacional, y, por otra, de la lógica territorial de los diferentes sistemas productivos locales. Sin embargo, la actuación del Estado sigue siendo decisiva, ya que mientras se desprende de algunas funciones merced a la privatización de ciertas áreas, se ve también enfrentado a nuevas exigencias (como las relacionadas con el medio ambiente) o a la importancia estratégica de algunas áreas políticas clásicas, como la política educacional. Por esta razón, la gestión macropolítica del cambio estructural no se limita tan sólo a la estabilidad macroeconómica y fiscal, aun cuando ésta es un requisito de la política de desarrollo que no debe subestimarse. Por medio de la política fiscal, la legislación antimonopolio, las inversiones públicas, la política educacional y tecnológica y la política de comercio exterior, el Estado nacional interviene en los espacios de acción de los actores territoriales, de modo que el tipo de regulaciones en ese nivel determina, en muchos casos, la existencia o no de incentivos para la incorporación de innovaciones productivas.

##### 5. La orientación estratégica y la visión sistémica

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

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

## C. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

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

### 1. Gestión por resultados

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

### 2. Orientación hacia el cliente y participación ciudadana

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

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

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

### 3. Gestión de contratos y competencia

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

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

#### 4. Descentralización

La implantación de la gestión por resultados conlleva, en general, el traspaso de competencias a los niveles administrativos inferiores. Mediante la descentralización, junto con la gestión de contratos, se promueve la separación interna entre mandantes y mandatarios en la administración pública. Se amplía la libertad de las divisiones y unidades para la gestión de sus servicios, lo que al mismo tiempo permite aumentar su eficiencia. Ahora bien, la descentralización no es un concepto nuevo de la modernización administrativa. Mientras que en el pasado se acentuaban, por una parte, los aspectos de participación y subsidiaridad, y la eficiencia de los servicios del Estado, por otra, hoy se habla cada vez más de la descentralización como un instrumento de integración interna de responsabilidad técnica y financiera, y se la relaciona con los conceptos de orientación hacia el cliente y de efectos sociales.

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

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

## 5. Gestión estratégica

La gestión por resultados requiere asimismo una gestión estratégica. Únicamente la retroalimentación con objetivos estratégicos a largo plazo permite corregir la tendencia hacia reformas de corto plazo y de alcance limitado. Esto es de especial importancia para los servicios económicos municipales, ya que muchos de éstos requieren bastante tiempo y recursos para ajustarse a los cambios. La modernización administrativa también trae consigo cambios considerables para la dimensión política, ya que debe armonizarse la demanda de orientaciones estratégicas que surge de una administración descentralizada con la clásica vocación cortoplacista de ejercicio del poder. No sólo la gestión administrativa, sino también el proceso de reformas, requieren una visión estratégica. El objetivo debe ser mantener la continuidad del proceso de reformas y evitar su estancamiento o incluso su regresión. En este contexto, son instrumentos importantes el *benchmarking*, por medio de comparaciones internas y externas de las prestaciones o por medio de encuestas detalladas a clientes y empleados; la incorporación y el fortalecimiento de elementos de competencia a través de contratos, y la integración del personal en el proceso de reformas mediante la descentralización de la capacidad de decisión y la creación de incentivos para la participación en ese proceso (exención de trabajo, gratificaciones, oportunidades de ascenso, cursos de perfeccionamiento).

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

## 6. La nueva gestión pública y la regionalización

La modernización municipal crea incentivos para el fortalecimiento de las instituciones regionales, de la misma forma que la regionalización puede impulsar la modernización administrativa. Uno de los motivos de las municipalidades para participar en las instituciones regionales es la obtención de economías de escala en la prestación de servicios de infraestructura (transporte, suministro de energía, gestión de recursos hídricos, gestión de residuos). En muchos casos, estos servicios se privatizan o se

traspasan a empresas privadas regionales de las comunas en cuestión. Es decir, en esta área la regionalización va acompañada de descentralización, gestión de contratos y competitividad. Otro motivo es la complementación de la oferta de prestaciones en el nivel regional, merced a lo cual las municipalidades pueden fortalecer sus propias competencias estratégicas de gestión. Igualmente, las municipalidades pueden participar en instituciones regionales para desprenderse de tareas, dada la existencia de relaciones cada vez más complejas entre los actores y dado el avance de la descentralización, la privatización y la creación de redes, todo lo cual convierte la gestión de las áreas pertinentes en un problema de orientación y coordinación. Finalmente, otros motivos pueden ser la obtención de recursos externos mediante la incorporación a un programa de alcance regional, o la oportunidad de crear redes de relaciones a través de la vinculación con las instituciones regionales.

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

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

##### 1. Cooperación público-privada

En el debate actual sobre la cooperación entre actores públicos y privados se hace hincapié en el concepto de cooperación público-privada (*public private partnership*), el cual se define como la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados con el fin de coordinar y concentrar recursos organizativos, técnicos y materiales para solucionar en forma concertada problemas definidos colectivamente. Condición necesaria para que tenga lugar esta cooperación es que ambas partes reconozcan el carácter complementario de sus respectivos intereses. En lo relativo al grado de formalización, pueden distinguirse tres formas de cooperación público-privada, las cuales, para mayor claridad, se describirán como empresarial, de beneficiarios y estratégica. La cooperación público-privada de carácter *empresarial* se refiere a la

producción de servicios de infraestructura y otros servicios públicos por parte de empresas privadas. En estos casos el objeto y el contenido de la cooperación están regulados por un contrato. Es decir, la cooperación se entiende como una relación entre partes, en la cual la contraparte privada persigue un beneficio económico, siendo el objetivo de la contraparte pública el ahorro de recursos merced al aumento de la eficiencia, la orientación hacia la competencia y la movilización de capital privado.

La prestación de determinados servicios bajo la forma de cooperación público-privada de *beneficiarios* también se regula mediante un contrato. En este caso, el interés público y el privado coinciden en suministrar conjuntamente un servicio que de otro modo no se materializaría. La utilidad máxima y el fomento de la competencia desempeñan un papel menor como motivos de cooperación. Por último, la cooperación público-privada *estratégica* tiene como base formal los acuerdos verbales y las declaraciones de intención, sin necesidad de formalizarlos mediante contratos. En este tipo de cooperación lo importante no es la eficiencia de la prestación de servicios ni la movilización de capital privado, sino la reunión de competencias y recursos para superar problemas complejos que afectan a los intereses privados y los públicos.

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

Ante las exigencias del *cambio estructural*, los actores se ven enfrentados a veces a problemas que no tienen solución por medio de estructuras jerárquicas ni por medio del funcionamiento de los mercados. Para ello, la cooperación público-privada ofrece una mayor capacidad de gestión y solución de problemas, al abrir nuevas opciones para una prestación más eficiente y con mayor orientación hacia el cliente. Merced a la movilización de recursos adicionales se puede responder más rápido y en forma más precisa y completa a las nuevas exigencias de prestaciones. Además, la cooperación público-privada estratégica facilita la creación de consenso

social en la elaboración de nuevas visiones y la solución de situaciones problemáticas. Los principales riesgos de la cooperación público-privada se refieren al manejo inadecuado de la integración de actores, la insuficiencia de los instrumentos de seguimiento y control, y la falta de transparencia de los procesos cooperativos de toma de decisiones. Un problema clave es la selección de los actores que deben participar en la cooperación. Por una parte, es posible que sea más fácil conciliar los intereses si la cooperación se limita a los actores más importantes. Pero, por otra, aumenta también el riesgo de obtener menores resultados. En cambio, una integración amplia de actores garantiza que las decisiones, una vez tomadas, puedan ponerse en práctica sin dificultades y en forma rápida, aprovechándose el potencial regional de recursos organizativos y técnicos. Sin embargo, con la presencia de un grupo de actores más amplio, aumenta el riesgo de un bloqueo recíproco de intereses cuando estén en juego problemas relativos a la distribución.

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

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

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

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

A pesar de todas las ventajas que puedan tener las relaciones de cooperación institucional en el nivel regional, debe quedar claro que la gestión por redes, en el marco de una política territorial de desarrollo orientada hacia la competencia, no reemplaza la gestión jerárquica de las instituciones públicas, sino que la complementa. Por una parte, las decisiones “duras” relativas al presupuesto se mantienen dentro de la esfera de competencia de los organismos públicos. Por otra parte, las formas de cooperación público-privada presuponen que los intereses públicos se definen claramente y se harán valer en forma efectiva. Es decir, al mismo tiempo que la administración pública se desprende de tareas de ejecución y aumenta la calidad de sus servicios, debe tratar de adquirir nuevas capacidades de gestión. Por esta razón, como instrumento para la gestión del cambio estructural, la cooperación público-privada depende de actores provenientes del sector público con capacidad estratégica y política. Si se prestan servicios en forma cooperativa, como se ha descrito, debe asegurarse que tal cooperación no tenga una finalidad (por ejemplo, la transferencia de recursos en favor de determinadas empresas privadas) que no esté justificada por el bien común. La mejor garantía para que la cooperación público-privada apunte al bien común puede obtenerse por medio de la transparencia de las medidas, la entrega de información a la opinión pública, la obligación de rendir cuentas, la competencia y la participación, así como por la fijación de criterios de desempeño que permitan verificar la capacidad de gestión de las instituciones y motivarlas a mejorar en forma continua.

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

En el pasado, en América Latina, la política territorial de desarrollo y el fomento productivo se entendían casi exclusivamente como esferas de intervención del Estado central, por medio de modelos de gestión jerárquicos tradicionales, incluso en sistemas federales como Argentina, Brasil o México. Además, en numerosos sectores de la economía el proteccionismo en materia de comercio exterior y los aparatos estatales sobredimensionados obstaculizaban una mayor orientación de las empresas hacia la competencia. Sin embargo, la apertura externa de las economías latinoamericanas que

siguió a las crisis fiscal y de endeudamiento trajo consigo un cambio radical de la situación económica anterior y situó a las empresas, al igual que a los sistemas políticos, frente a nuevos desafíos. Un aspecto central de la política de adaptación fue la estabilización macroeconómica. En los años noventa se logró reducir considerablemente la tasa de inflación en casi todos los países. Con ello mejoraron también nuevamente las condiciones para las inversiones en el sector productivo, que tienen en general plazos más largos que las inversiones de cartera. Un segundo aspecto fue la liberalización del comercio exterior, que en algunos países se llevó a cabo con una modalidad de *shock*. Como consecuencia de ello, muchas empresas latinoamericanas tuvieron que enfrentar un mayor grado de competencia también en los mercados nacionales. En algunos casos, la creación de zonas de libre comercio regionales –como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) o el Mercado Común del Sur (Mercosur)- permitió abrir nuevos mercados para el comercio exterior.

La desregulación de los mercados contribuyó a intensificar aún más la competencia en numerosos sectores de la economía. Esto es especialmente válido para el sector financiero, pero también para el de energía, transportes y telecomunicaciones. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países se redujeron las barreras arancelarias y no arancelarias para las inversiones extranjeras. Estas medidas estuvieron acompañadas de una extensa privatización de empresas estatales. Entre tanto, el Estado, con pocas excepciones (por ejemplo, el cobre en Chile, el petróleo en México), se desprendió casi por completo de su rol empresarial. Sin embargo, ha quedado de manifiesto que la estabilización macroeconómica, la liberalización, la desregulación y la privatización no son suficientes, como objetivos políticos o conceptos de gestión, para mejorar la competitividad de los bienes y servicios, generar nuevas cadenas de valor e incorporar a un mayor porcentaje de la población en el crecimiento económico sostenido.

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

- Reformas del sistema jurídico (derecho de la competencia, derecho laboral, régimen de inversiones, aceleración de los procedimientos judiciales).
- Reforma administrativa (creación de competencias reguladoras, reducción de los trámites administrativos, introducción de sistemas de promoción de personal).
- Consolidación de los sistemas financieros (creación de redes de seguridad, reforma de la superintendencia bancaria, privatización de bancos públicos, control del mercado de capitales).

- Reforma de instituciones sociales del Estado (sistemas de seguro social, de desempleo, de asistencia médica).
- Reforma del sistema educacional (educación escolar, capacitación profesional, investigación orientada hacia la aplicación).

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

Este proceso va acompañado de un cambio en la estrategia de desarrollo. Hasta ahora la política centralizada de desarrollo se ha caracterizado por una perspectiva dual de fomento. Por una parte, los programas sectoriales de fomento productivo (como créditos o subvenciones tributarias), al igual que el fomento de las exportaciones, han apuntado prorritariamente hacia las empresas grandes y modernas, las cuales se han beneficiado también del proceso privatizador. Por otra parte, el apoyo a las microempresas y pequeñas empresas se plantea como parte de una política de combate de la pobreza. En muy pocos casos se ha logrado integrar ambos enfoques, sobre todo porque su responsabilidad recae en diferentes instituciones del Estado central, pero, fundamentalmente, porque no se ha incorporado el enfoque del desarrollo económico territorial como parte de las estrategias nacionales de desarrollo económico. En muchos países del continente existe en la actualidad gran interés por complementar la perspectiva del fomento productivo orientado hacia la exportación y la lucha contra la pobreza mediante un enfoque territorial del desarrollo. La cuestión central reside, al igual que en las mejores prácticas internacionales, en la movilización del potencial endógeno en el marco de visiones estratégicas de desarrollo.

### 1. Descentralización y modernización de la gestión local

Con la descentralización se dan nuevas condiciones y actores para el surgimiento de iniciativas territoriales de desarrollo. Sin embargo, no era éste en general el aspecto que estaba al principio en el centro de las reformas, sino más bien la dimensión política de mayor participación y la dimensión administrativa de mayor eficiencia. En casi todos los países del continente, las regiones (departamentos o estados federados) y las municipalidades recibieron competencias de política social, de infraestructura y de servicios básicos y se las revalorizó políticamente por medio de elecciones directas de gobernadores y alcaldes. Con ello, las entidades públicas subnacionales asumieron una serie de importantes funciones de la política territorial de desarrollo, entre las que

figuran la responsabilidad por la infraestructura vial local y regional; los servicios públicos (energía, agua potable, tratamiento de residuos líquidos y sólidos); la planificación regional, el ordenamiento territorial y la facilitación de terrenos para actividades económicas; importantes competencias en el sistema educacional (educación primaria y secundaria, capacitación profesional), así como las competencias tributarias relacionadas con las actividades empresariales (como impuestos de bienes raíces, impuestos sobre vehículos, derechos y tasas).

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

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

Reforma administrativa y orientación hacia el cliente. Con relativa frecuencia, las administraciones latinoamericanas se caracterizan por el distanciamiento del cliente y la falta de orientación de servicio. En muchas partes, los servicios económicos (por ejemplo los permisos de construcción y de puesta en marcha de las empresas) se obtienen sobre la base de pagos ilegales (corrupción) y se retrasan o entorpecen a causa de obstáculos burocráticos. Por esta razón, además

de crear equilibrios y contrapesos democráticos, es necesario sensibilizar a las autoridades de nivel local y regional en lo concerniente al desarrollo productivo.

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

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

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

**Relaciones entre centros urbanos y municipios adyacentes.** Otro punto de partida para la creación de instituciones regionales son las relaciones entre las zonas metropolitanas y los municipios adyacentes. En América Latina, por lo general, la mayoría de la población y de la actividad económica se concentran en núcleos urbanos. En muchas metrópolis latinoamericanas, el enorme déficit de infraestructura ha dado origen a deseconomías de aglomeración que obstaculizan las innovaciones empresariales y reducen la competitividad territorial. Como

elementos de este proceso se observan la degradación del centro de las ciudades y el surgimiento tanto de centros económicos secundarios como de cinturones de miseria alrededor de los núcleos urbanos. A ello cabe agregar que las metrópolis traspasan en parte los enormes costos del uso ambiental a los municipios adyacentes. Bajo estas circunstancias, por razones ecológicas y sociales resulta absolutamente imprescindible la coordinación regional de las medidas de infraestructura y política social entre los centros urbanos y los municipios rurales. Dicha coordinación es también un importante instrumento de mejora de la calidad del entorno territorial, a través de la infraestructura vial, la gestión de las zonas económicas y el mercadeo de las ciudades.

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

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

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

¿Desarrollo equilibrado o movilización de recursos endógenos? En el pasado, las iniciativas territoriales para el fomento productivo y la política territorial de desarrollo apuntaban, por intermedio de subvenciones para las regiones periféricas, hacia un desarrollo regional equilibrado. Este enfoque aún sigue vigente en América Latina. No obstante, desde la nueva perspectiva de la

política territorial de desarrollo, la asignación de recursos de fomento no tiene como objetivo directo la redistribución interregional del poder económico o adquisitivo, sino que se dirige, en primer lugar, a la movilización de recursos endógenos en el marco de visiones estratégicas de desarrollo, con el fin de crear ventajas competitivas territoriales y mejorar la calidad de los servicios económicos.

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

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

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

influyentes. La organización interna de empresas según el modelo de comunidad productiva es más bien una excepción. Es más, gran parte de la población económicamente activa de América Latina no tiene ningún tipo de acceso a los sistemas de seguridad social ni a la protección del derecho laboral.

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

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